

**SOUHRNNÁ ZPRÁVA O ČINNOSTI
VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV**

ZA ROK 2004

OBSAH

| | |
|---|-----------|
| I. Veřejný ochránce práv a jeho kancelář v roce 2004 | 5 |
| 1. Výchozí situace | 5 |
| 2. Kancelář veřejného ochránce práv, materiální a personální zázemí | 6 |
| 2.1 Rozpočet a jeho čerpání | 6 |
| 2.2 Personální situace | 6 |
| 2.3 Poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím | 6 |
| 3. Informace veřejnosti o činnosti ochránce | 7 |
| 3.1 Mediální aktivity veřejného ochránce práv | 7 |
| 3.2 Další informační a poradenské aktivity veřejného ochránce práv | 7 |
| 4. Styk s Parlamentem České republiky | 8 |
| 5. Zvláštní oprávnění ochránce | 8 |
| 6. Vnitrostátní a mezinárodní styky | 9 |
| II. Věcná působnost ochránce v roce 2004 | 11 |
| 1. Obecné informace o věcné působnosti ochránce v roce 2004 | 11 |
| 1.1 Podněty doručené ochránci v roce 2004 | 11 |
| 1.2 Vyřizování podnětů v roce 2004 | 17 |
| 2. Vybrané podněty v působnosti ochránce s komentářem | 18 |
| 2.1 Pozemkové právo, vlastnické vztahy k nemovitostem, restituce | 18 |
| 2.2 Zdravotnictví a péče o zdraví | 23 |
| 2.3 Sociální zabezpečení | 29 |
| 2.4 Stavby a regionální rozvoj | 34 |
| 2.5 Daně, poplatky a cla | 41 |
| 2.6 Ochrana životního prostředí | 47 |
| 2.7 Ochrana práv dětí, mládeže a rodiny | 52 |
| 2.8 Policie, vězeňství a armáda | 55 |
| 2.9 Věci cizinců | 59 |
| 2.10 Vnitřní správa | 62 |
| 2.11 Státní správa soudnictví | 66 |
| 2.12 Doprava a spoje | 70 |
| 2.13 Správní trestání, řízení k ochraně pokojného stavu | 75 |
| 2.14 Správa na úseku práva na zaměstnání | 78 |
| 2.15 Dohled státu nad územní samosprávou a právo na informace | 81 |
| 2.16 Ostatní obory v působnosti ochránce | 83 |
| 3. Vybrané podněty mimo působnost ochránce s komentářem | 90 |
| 3.1 Konkurz a konkurzní řízení | 90 |
| 3.2 Civilněprávní věci | 92 |
| 3.3 Trestněprávní věci | 100 |
| 3.4 Samostatná působnost územně samosprávných celků | 101 |

| | |
|---|------------|
| III. Zevšeobecnění poznatků z činnosti ochránce | 103 |
| 1. Vybrané poznatky ze souhrnných zpráv za roky 2001–2003 | 103 |
| 1.1 Postavení a činnost Pozemkového fondu ČR | 103 |
| 1.2 K postupu zemědělských družstev při vypořádání majetkových podílů oprávněných osob | 103 |
| 1.3 K zajištění realizace trestu vyhoštění a institutu vyhošťovací vazby | 104 |
| 1.4 Problematika „slovenských důchodů“, vyplácených podle Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení | 104 |
| 1.5 Postavení osob oprávněných k pobírání náhrady za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti | 105 |
| 1.6 Odstranění ekologické zátěže a sanace kontaminovaných lokalit | 105 |
| 1.7 Právo pacientů na poskytnutí informací shromážděných ve zdravotnické dokumentaci a právo pozůstalých na informace | 106 |
| 1.8 Možnost úhrady léčby z veřejného zdravotního pojištění jinak nehrzené | 106 |
| 1.9 Porušení povinnosti podrobit se očkování | 107 |
| 1.10 Dvojí státní občanství a domnělé státní občanství | 107 |
| 1.11 Situace v zařízeních pro zajištění cizinců a realizace správního vyhoštění | 108 |
| 1.12 Vyloučení aplikace § 33 odst. 2 správního řádu v azylovém řízení | 108 |
| 1.13 Bytová politika a nezbytné zajištění základních životních podmínek | 108 |
| 1.14 Problematika hlukových zátěží z narůstající dopravy | 109 |
| 1.15 Poznatky z oblasti dávek sociální péče a státní sociální podpory | 109 |
| 1.16 Problematika výkupu pozemků pod dálnicemi | 110 |
| 1.17 Průtahy a nepřiměřená délka soudních řízení | 110 |
| 1.18 Výplata náhrad z Garančního fondu obchodníků s cennými papíry | 111 |
| 2. Vybrané poznatky z činnosti veřejného ochránce práv v roce 2004 | 111 |
| 2.1 Problematika zdanění při zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví k souboru nemovitostí | 111 |
| 2.2 Problematika opravy chyby v katastru nemovitostí | 112 |
| 2.3 Odůvodňování rozhodnutí o neudělení státního občanství | 113 |
| 2.4 Problém sirotčích důchodů | 113 |
| 2.5 Zápočet doby pro účely důchodového pojištění při neplatném rozvázání pracovního poměru | 114 |
| IV. Závěr | 115 |

I. VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV A JEHO KANCELÁŘ V ROCE 2004

1. Výchozí situace

Předkládaná souhrnná zpráva o činnosti za rok 2004 je zprávou o čtvrtém roku existence instituce, která je v soustavě institucí působících ve veřejném životě specifická nejen svým posláním, ale také formami činnosti.

Z prvních zpráv o činnosti byl zřejmý důraz, který veřejný ochránce práv věnoval informování veřejnosti o své roli ve společnosti a pravomocích, jimiž ho vybavil zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“). Zprávu o činnosti za rok 2003 předkládal poté, kdy dospěl do poloviny svého funkčního období (ke dni 18. prosince 2003), což již dovolilo zevrubnější a komplexnější hodnocení, neboť mohl konstatovat, že personální a technické zázemí jeho činnosti bylo dobudováno a institut českého ombudsmana již v podstatě našel svoje místo ve společnosti.

Souhrnnou zprávu o činnosti za rok 2003 předložil veřejný ochránce práv Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (viz sněmovní tisk č. 614), která ji dne 6. 5. 2004 po projednání na své pravidelné schůzi vzala usnesením č. 1127 na vědomí. Zprávu projednal z vlastní iniciativy i Senát Parlamentu České republiky (senátní tisk č. 338) a vzal ji na vědomí usnesením č. 460 ze dne 3. 6. 2004.

Předkládaná zpráva o činnosti za rok 2004, jak se již stalo tradicí, obsahuje v následujících částech nejprve krátký obecný popis a bilanci práce veřejného ochránce práv a Kanceláře veřejného ochránce práv v hodnoceném období, podstatnou část zprávy však tvoří prezentace konkrétních případů, kterými se ochránce zabýval. V závěru zpráva obsahuje jednak informaci o vývoji v řešení poznatků, na které ochránce upozorňoval ve svých minulých zprávách, jednak zobecnění nejzávažnějších poznatků o neřešených problémech, vycházející z analýzy podnětů, s nimiž se jednotlivé osoby na ochránce obracely a které řešil v roce 2004.

Z hlediska legislativního nedošlo v postavení ochránce v roce 2004 k žádným změnám. V jeho průběhu však nadále pokračovaly legislativní práce zahájené v roce 2003, které předpokládají změny dosavadní působnosti veřejného ochránce práv v takové podobě, jak je platným zákonem vymezena.

Ve své zprávě za rok 2003 ochránce informoval o možnosti rozšíření své působnosti v souvislosti s rozsáhlým návrhem novely zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), která předpokládala, že veřejný ochránce práv by místo ministra spravedlnosti měl mít oprávnění podávat stížnosti pro porušení zákona v těch případech, kde zákon byl porušen v neprospěch obviněného. V průběhu legislativního procesu bylo od takového řešení ustoupeno.

Aktuální zůstává předpoklad rozšíření působnosti ochránce přímou novelou zákona o veřejném ochránci práv, která současně vnáší nový prvek do forem jeho činnosti. Podle navrhované úpravy by ochránce měl vykonávat systematickou preventivní kontrolu míst, kde se nacházejí osoby omezené na svobodě, ať již na základě rozhodnutí nebo na základě faktické situace, kdy jsou závislé na poskytované péči. Byla by tak současně naplněna i povinnost České republiky v případě přijetí Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, neboť Opční protokol mimo jiné předpokládá, že jeho signatáři zajistí i fungování vnitrostátního nezávislého kontrolního mechanismu. Součástí připravované novely zákona o veřejném ochránci práv jsou i některé další změny, týkající se úpravy součinnosti úřadů a institucí s ochráncem při výkonu jeho působnosti. *Pozn.: Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon o veřejném ochránci práv, byl předložen Parlamentu, na 41. zasedání Poslanecké sněmovny byl v prvním čtení projednán dne 10. 2. 2005 (sněmovní tisk č. 751) a opuštěn do druhého čtení.*

Činnost veřejného ochránce práv by mohl výrazným způsobem rozšířit také připravovaný „antidiskriminační zákon“, na němž byly legislativní práce zahájeny taktéž již v roce 2003. Vláda České republiky při schvalování věcného záměru této normy původně schválila alternativní řešení otázky, který orgán nebo která instituce budou pověřeny plněním úkolů spojených s prevencí v zajišťování rovného zacházení a monitorováním diskriminačního chování. Jednou z uvažovaných institucí pro tento účel byl měl být veřejný ochránce práv. I když takové řešení s ohledem na jeho nesystémovost Legislativní rada vlády i ochránce nepovažovali za nejšťastnější, vláda se k této variantě přiklonila i při závěrečném projednávání návrhu zákona.

2. Kancelář veřejného ochránce práv, materiální a personální zázemí

2.1 Rozpočet a jeho čerpání

V roce 2004 hospodařila Kancelář veřejného ochránce práv s rozpočtovou částkou 78 920 tis. Kč.

Pro rok 2004 byl sice zákonem o státním rozpočtu, rozpočtovou kapitolou č. 309 – Kancelář veřejného ochránce práv, schválen rozpočet v celkové výši 90 388 tis. Kč, v této částce je však obsaženo zvýšení rozpočtu o 11 468 tis. Kč pro krytí případných výdajů souvisejících s rozšířením působnosti veřejného ochránce práv. Žádný z výše uvedených legislativních změn však nebyl v roce 2004 realizován, proto částka ve výši 11 468 tis. Kč nebyla použita.

Celkově bylo za rok 2004 Kanceláři vyčerpáno 59 716 tis. Kč rozpočtových prostředků, tj. 75,7 % z částky 78 920 tis. Kč. Vedle toho bylo ještě 9 500 tis. Kč převedeno do rezervního fondu s ohledem na to, že se předpokládalo rozšíření věcné působnosti ochránce v roce 2005 o činnosti, které vyplývají z projednávaného návrhu antidiskriminačního zákona. S pokrytím výdajů na tuto činnost rozpočet schválený na rok 2005 nepočítá.

Úspora při čerpání rozpočtu roku 2004 vznikla především v čerpání běžných prostředků ve výši 14 576 tis. Kč, a to zejména na provozních výdajích, zčásti na platech zaměstnanců a ostatních platbách za provedenou práci. Úspora vznikla též v investičních výdajích, kde činila 4 628 tis. Kč.

2.2 Personální situace

Státním rozpočtem na rok 2004 byl stanoven závazný limit počtu zaměstnanců Kanceláře na 88. Skutečný průměrný přepočtený evidenční počet činil za rok 2004 86,8 zaměstnanců, čímž byl dodržen limit stanovený státním rozpočtem a došlo k úspoře 1,2 zaměstnance.

K 31. 12. 2004 bylo v pracovním poměru celkem 86 zaměstnanců bez započtení veřejného ochránce práv a zástupkyně veřejného ochránce práv. Z nich se 54 zaměstnanců přímo zabývalo vyřizováním podnětů (z toho 41 právníků a 13 zaměstnanců odboru administrativních a spisových služeb). Tento počet odpovídá odborné a administrativní náročnosti vyřizování podnětů, s nímž souvisí rozsáhlé shromažďování příslušných informací v rámci šetření a přijímání právních i jiných odborných stanovisek, které vytváří podmínky pro komplexní posouzení a řešení jednotlivých případů ochráncem.

Ke stejnému účelu sloužila i v roce 2004 pokračující spolupráce s externími odborníky, zejména z Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a v několika případech také z Ústavu soudního inženýrství v Brně. Spolupráce se uskutečňuje jednak formou individuálních konzultací k právně nejsložitějším případům a jednak formou účasti renomovaných specialistů na pravidelných seminárních poradách odborného personálu Kanceláře.

2.3 Poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Kancelář veřejného ochránce práv obdržela v roce 2004 celkem 6 žádostí o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, přičemž všechny byly doručeny elektronickou poštou. Ve všech případech byly požadovány informace týkající se hospodaření Kanceláře, zejména výše, struktury a čerpání ročního rozpočtu Kanceláře veřejného ochránce práv.

Vyžádané informace byly podány v požadovaném rozsahu, úplně a včas, tedy ve lhůtě stanovené zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Ze strany žadatelů nebylo podáno žádné odvolání.

3. Informace veřejnosti o činnosti ochránce

3.1 Mediální aktivity veřejného ochránce práv

V roce 2004 veřejný ochránce práv soustavně seznamoval veřejnost s výsledky své činnosti ve smyslu ustanovení § 23 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Uspořádal 12 pravidelných a 2 mimořádné tiskové konference. Na tiskových konferencích hovořil mj. o požadavcích obcí na poskytování tzv. sponzorských darů při vyřizování žádostí o umístění v domovech důchodců, o nevypořádaných nárocích oprávněných osob po transformaci zemědělských družstev, o cizinecké a uprchlické problematice, o kácení dřevin mimo les, seznámil veřejnost s problémy odstraňování černých staveb, s poplatky za komunální odpad, s problémy souvisejícími s organizováním technoparty, se svými poznatky z oblasti zdravotnictví, daňové a celní problematiky. Jednu z tiskových konferencí věnoval také činnosti veřejného ochránce práv po vstupu České republiky do EU.

Veřejný ochránce práv nejčastěji o své činnosti informuje veřejnost prostřednictvím veřejnoprávních médií. Z monitoru, který má ochránce k dispozici, vyplývá, že se o činnosti ochránce, jeho zástupkyně i dalších odborných pracovníků Kanceláře zmínila média celkem ve 2 256 případech. Česká tisková kancelář zaznamenala 270 výstupů, Česká televize 126, Český rozhlas více než 70.

Veřejný ochránce práv navštívil v roce 2004 také několik regionálních studií Českého rozhlasu (dále jen „ČRo“), pravidelně se prezentuje v Radiofóru ČRo 1 – Radiožurnálu a několikrát byl hostem stanice ČRo 2 – Praha v pořadu Káva o čtvrté. Bohužel s vedením této stanice se nepodařilo vyjednat pravidelné vystupování, přestože je vždy o vystoupení veřejného ochránce práv mimořádný zájem.

Specifickým způsobem prezentace činnosti veřejného ochránce práv je také odborná přednášková činnost pro vysoké i střední školy a nevládní sektor, realizovaná veřejným ochráncem práv, zástupkyní veřejného ochránce práv a pověřenými odbornými pracovníky Kanceláře. Přednáškové a seminární aktivity spočívají jak v prezentaci základních informací o postavení a roli ochránce při ochraně práv v demokratické společnosti, tak i v tématicky zaměřených přednáškách.

V prosinci 2004 byl proveden výzkum Centra pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu Akademie věd ČR, který měl zjistit, jak instituci veřejného ochránce práv po čtyřech letech vnímají občané. Kromě jiných zjištění se veřejný ochránce práv ze závěrů dozvěděl, že dostatek informací o činnosti ombudsmana má necelá pětina českých občanů.

Webové stránky veřejného ochránce práv www.ochrance.cz, kde jsou umístěny základní i aktuální informace o jeho činnosti, navštívilo v průběhu roku 2004 celkem 27 893 zájemců. Stránky jsou využívány jednak jako zdroj informací, jednak slouží k elektronickým podáním (podrobněji v části II.1. této zprávy). Koncem roku 2004 bylo přistoupeno k vytvoření nové přehlednější podoby webových stránek ochránce, aby byly naplněny požadavky plně uživatelsky přístupného webu, a to i pro handicapované občany.

3.2 Další informační a poradenské aktivity veřejného ochránce práv

K lepší orientaci občanů v okruzích problémů, v nichž zákon umožňuje veřejnému ochránci práv ve prospěch stěžovatelů zasáhnout, k poskytování jednoduchých právních porad a k umožnění operativního doplnění či získání informací o postupu ve vyřizování již podaných podnětů, je zřízena stálá telefonní informační linka (542 542 888), která pravidelně zaznamenává vysoký počet žádostí o informace.

V průběhu roku 2004 se na ochránce jejím prostřednictvím obrátilo celkem 4 388 stěžovatelů. Právníci, kteří linku obsluhují, většinou odpovídali na žádosti o poskytnutí informace, resp. jednoduché operativní právní porady (2 245 telefonátů), zbytek tvořily dotazy na rozsah působnosti ochránce (920 rozhovorů) a na stav vyřizování či doplnění informací k již doručenému podnětu (1 223 případů).

Co do obsahu převládají dlouhodobě dotazy z oblasti občanskoprávní (1 227 dotazů), další frekventovanou oblastí jsou již dlouhodobě dotazy ve věcech stavebního řízení a územního plánování (511 dotazů), sociálního zabezpečení (341 dotazů) a průtahů v soudních řízeních (266 dotazů).

Stejně jako v minulých letech jsou v sídle ochránce ve všechny pracovní dny od 8.00 do 16.30 hod. občanům a dalším osobám, které chtějí osobně podat podnět do protokolu, k dispozici

právníci na tzv. pracovišti prvního kontaktu. Občané využívají osobních návštěv Kanceláře k získávání informací o působnosti a možnostech zásahu ochránce v jejich konkrétní životní situaci či o náležitostech podnětu k němu, ale mnohdy také k operativním poradám, které, ovšem pouze v rozsahu „první právní pomoci“, právníci Kanceláře občanům poskytují.

Pracoviště prvního kontaktu v sídle ochránce využilo k osobní návštěvě v průběhu roku 2004 celkem 1 495 stěžovatelů (881 mužů a 609 žen), z nichž ve 26 případech šlo o cizí státní příslušníky. Pouze v 5 případech se do sídla veřejného ochránce práv k osobnímu sepsání podnětu či poskytnutí informací dostavili zástupci právnických osob.

Osobním setkáním se stěžovateli se intenzivně věnuje i veřejný ochránce práv a jeho zástupkyně, jejichž aktivity tohoto druhu nejsou v uvedených číslech zahrnuty.

4. Styk s Parlamentem České republiky

V průběhu roku 2004 předložil veřejný ochránce práv podle ustanovení § 24 odst. 1 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv k rukám předsedy Poslanecké sněmovny čtyři Informace o své činnosti za příslušná čtvrtletí, které byly za jeho účasti projednány v Petičním výboru. Plný text těchto dílčích průběžných zpráv o činnosti ochránce je k dispozici na webových stránkách veřejného ochránce práv www.ochrance.cz.

Také v roce 2004 využil ochránce svého zvláštního oprávnění, jež je mu dáno ustanovením § 24 odst. 3 zákona o veřejném ochránci práv. Dne 22. června 2004 vystoupil v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR při projednávání vládního návrhu nového školského zákona (sněmovní tisk č. 602). Toto vystoupení ochránce směřovalo ke změně návrhu školského zákona spočívající v umožnění nástavbového studia všem absolventům středního vzdělání s vyučným listem (tedy dvouletého i tříletého), přičemž hlavním důvodem měla být větší propustnost školského systému. Ochránce přednesený návrh však nebyl akceptován.

Veřejný ochránce práv se několikrát zúčastnil jednání Petičního výboru ke konkrétním zprávám a materiálům ochránce, spolu s vedoucím Kanceláře se v Petičním výboru zúčastnil projednávání čerpání státního rozpočtu, kapitoly č. 309 – Kancelář veřejného ochránce práv, za rok 2003 (29. schůze) a projednání vládního návrhu zákona o státním rozpočtu na rok 2005 (32. schůze).

5. Zvláštní oprávnění ochránce

Významným zvláštním oprávněním veřejného ochránce práv je předložení materiálu vládě, které zákon předpokládá ve dvou situacích. Podle ustanovení § 20 zákona o veřejném ochránci práv se může na vládu jednak obrátit jako na vrcholný orgán výkonné moci, vláda je však také podle ustanovení § 22 zákona o veřejném ochránci práv adresátem jeho zvláštního oprávnění, když zevšeobecněním poznatků získaných při vyřizování individuálních podnětů dospěje ochránce k závěru, že ke zjednání nápravy je třeba doporučit vydání, změnu či zrušení nařízení nebo usnesení vlády či zákona. O případech, které byly v minulosti v určité fázi vyřizování předloženy vládě, pojednává tato zpráva v části III.

V průběhu roku 2004 došlo k významnému posunu v procesních postupech, podle nichž ochránce materiály vládě předkládá. Do té doby platný Jednací řád vlády, který byl přijat ještě v době, kdy institut veřejného ochránce práv nebyl součástí právního řádu, nemohl na jeho oprávnění reagovat. Neumožňoval proto ochránce, aby v často velmi specifických věcech, s nimiž se na vládu obrátil, sám vedl k materiálu připomínkové řízení včetně vypořádání připomínek a aby materiály ve vládě předkládal osobně. Veřejný ochránce práv proto v souvislosti s připravovanou novelou Jednacího řádu vlády inicioval změny procesních postupů a postavení ochránce při předkládání materiálů vládě. Novela Jednacího řádu s promítnutím těchto změn byla přijata a stala se účinnou od 1. 6. 2004.

V průběhu roku 2004 veřejný ochránce práv využil svého oprávnění předložit materiál vládě postupně celkem v 7 případech. Vzhledem k tomu, že ke změně jednacího řádu došlo v průběhu roku, veřejný ochránce práv upravil do té doby předložené a neprojednané materiály, pokud v mezidobí neuzavřel případ použitím jiných nástrojů, v intencích změn a postupně je předkládá znovu.

Po změně procesních pravidel byl tak vládě předložen dne 20. července 2004 materiál řešící výkon rozhodnutí postižením dávek státní sociální podpory, neboť veřejný ochránce práv považuje za nezákonnou daňovou exekuci, kterou byly opakující se dávky státní sociální podpory postihovány formou příkázání jiné pohledávky namísto srážek. Po projednání případu pracovní skupinou, kterou vláda ustavila za účelem zpracování návrhu komplexního řešení, dalo ministerstvo

financí pokyn k zastavení všech daňových exekucí probíhajících výše uvedeným způsobem. K zajištění koncepčního řešení se pracovní skupina shodla na nezbytnosti legislativních změn, které by zaručily, že by opakující se dávky státní sociální podpory s ohledem na svůj účel nebyly postihovány výkonem rozhodnutí jinou formou než srázkou ze mzdy. Vláda následně usnesením ze dne 20. října 2004 (č. 1001) uložila ministroví práce a sociálních věcí zpracovat a předložit vládě návrh novely zákona o státní sociální podpoře a ministroví spravedlnosti návrh novely občanského soudního řádu, v obou případech do 31. ledna 2005.

6. Vnitrostátní a mezinárodní styky

Veřejný ochránce práv, jeho zástupkyně a pověřeni zaměstnanci Kanceláře rozvíjeli během roku 2004 následující vnitrostátní a mezinárodní vztahy.

V oblasti vnitrostátních vztahů lze za nejvýznamnější považovat prohloubení spolupráce s nejvyššími představiteli krajů. Dne 9. ledna 2004 proběhlo v Kanceláři pracovní jednání ochránce, jeho zástupkyně a právníků Kanceláře se všemi řediteli krajských úřadů.

Na toto jednání bylo navázáno dne 3. června 2004, kdy se ochránce zúčastnil pravidelného pracovního jednání grémia ředitelů krajských úřadů v Českých Budějovicích. Dále došlo např. k jednáním s představiteli téměř všech ministerstev, s vedením Exekutorské komory či Generálního ředitelství cel.

Stabilně úzké kontakty udržuje veřejný ochránce práv s Radou vlády pro lidská práva a spolupracuje i s jejími pracovními výbory a komisemi ad hoc.

Dne 31. srpna 2004 se veřejný ochránce práv sešel s novým předsedou vlády Stanislavem Grossem. Předmětem jednání byla především součinnost ochránce a vlády České republiky.

Ve výčtu vnitrostátních styků veřejného ochránce práv v roce 2004 je třeba v neposlední řadě uvést setkání s představiteli moci zákonodárné. Dne 27. října 2004 navštívil ochránce předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu Lubomír Zaorálek s doprovodem. V průběhu roku 2004 ochránce dále přivítal ve svém sídle v Brně členy několika výborů Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu.

Z mezinárodních vztahů lze za nejvýznamnější považovat návštěvu evropského veřejného ochránce práv Nikiforose Diamandourose ve dnech 22.–24. března 2004. Cílem jeho návštěvy bylo informovat občany České republiky jeho o činnosti, o ochraně jejich práv po vstupu ČR do Evropské unie a v neposlední řadě navázání bližšího kontaktu s veřejným ochráncem práv ČR.

Dne 15. dubna 2004 se v Bratislavě konala mezinárodní konference s názvem „Postavenie ombudsmana v demokratickom a právnom štáte“, pořádaná slovenským veřejným ochráncem práv, které se kromě ochránce zúčastnilo i několik právníků Kanceláře. Příspěvky českých zástupců se věnovaly především aktuálním otázkám aplikace zákona o veřejném ochránci práv a srovnání české a slovenské právní úpravy týkající se postavení a pravomocí ombudsmana.

Průběžně probíhají aktivity v rámci projektu spolupráce mezi nizozemským národním ombudsmanem a českým veřejným ochráncem práv. Projekt s názvem „Posílení instituce veřejného ochránce práv“, financovaný z prostředků organizace Matra, je koncipován do pěti bloků, z nichž každý je věnován dílčímu okruhu problémů. Probíhá od května 2004 a ukončen bude v březnu 2005. Cílem projektu je vzájemná výměna zkušeností a srovnání metod činnosti při vyřizování stížností mezi oběma institucemi. Jednacím jazykem je angličtina.

Zástupkyně veřejného ochránce práv se ve dnech 22. a 23. června 2004 zúčastnila mezinárodní konference ve Vídni, pořádané úřadem rakouského ombudsmana na téma „Činnost ombudsmana ve vztahu k médiím“.

Ve dnech 4.–6. října 2004 se ochránce setkal se svými rakouskými protějšky, dr. Peterem Kostelkou a paní Rosemaríí Bauerovou. Rakouští zástupci lidu a jejich instituce (Volksanwalt) se zajímali o pracovní postupy ochránce a o jeho zákonné zakotvení v českém právním řádu. Při své návštěvě České republiky se setkali rovněž s předsedy Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu a Poslanecké sněmovny Parlamentu.

Ve dnech 20. a 21. října 2004 se ochránce zúčastnil setkání ombudsmanů Polska, Maďarska, Slovenska a České republiky ve Vysokých Tatrách. Předmětem pracovního jednání byla především snaha o prohloubení vzájemné spolupráce mezi ombudsmanskými institucemi a diskuse nad obecnými problémy řešení stížností občanů v těchto zemích.

Dne 5. listopadu 2004 přijal ochránce v Brně delegaci generálního prokurátora Maďarské republiky.

Dne 15. listopadu 2004 se uskutečnilo setkání ochránce s delegací Petičního výboru německého Bundestagu, tedy orgánu, který v Německu vykonává podobnou činnost jako institut ombudsmana v ostatních zemích Evropské unie. V prosinci navštívila veřejného ochránce práv regionální ombudsmanka švýcarského kantonu Vaud se zajímavými zkušenostmi z činnosti ombudsmana v regionálním měřítku.

Dne 29. listopadu 2004 přijal ochránce početnou delegaci ombudsmana Korejské republiky, který získával zkušenosti v několika evropských ombudsmanských institucích. S podobným záměrem navštívila dne 22. ledna 2004 veřejného ochránce práv delegace předsedy a poslanců mongolského parlamentu a dne 6. září 2004 delegace poslanců vietnamského parlamentu. V obou případech poslanci sbírali zkušenosti a informace o zákonném zakotvení a konkrétní podobě činnosti již zavedené ombudsmanské instituce, které by následně promítli do právního řádu své země.

II. VĚCNÁ PŮSOBNOST OCHRÁNCE V ROCE 2004

1. Obecné informace o věcné působnosti ochránce v roce 2004

1.1 Podněty doručené ochránci v roce 2004

Veřejný ochránce práv v roce 2004 zaevidoval celkem 4 415 nových podnětů, při srovnání s rokem předchozím, kdy bylo ochránci doručeno 4 421 podnětů, lze konstatovat, že se počet nových podnětů veřejnému ochránci práv již zcela stabilizoval.

Ve 49 případech zahájil ochránce šetření z vlastní iniciativy. Jedná se o případy, kdy se z různých zdrojů, ať již z médií nebo jako vedlejší nesouvisející či obecnou informaci při šetření běžných podnětů, dozví o problému, který považuje za potřebné prošetřit. Jde o významné a v našem právním řádu téměř ojedinělé zákonné oprávnění jednat i bez návrhu, které je však typické pro instituce ombudsmanského typu, jejichž procesní pravidla mají být co nejméně formální.

Počty šetření zahájených z vlastní iniciativy

| Rok | Šetření z vlastní iniciativy |
|------|------------------------------|
| 2001 | 8 |
| 2002 | 36 |
| 2003 | 44 |
| 2004 | 49 |

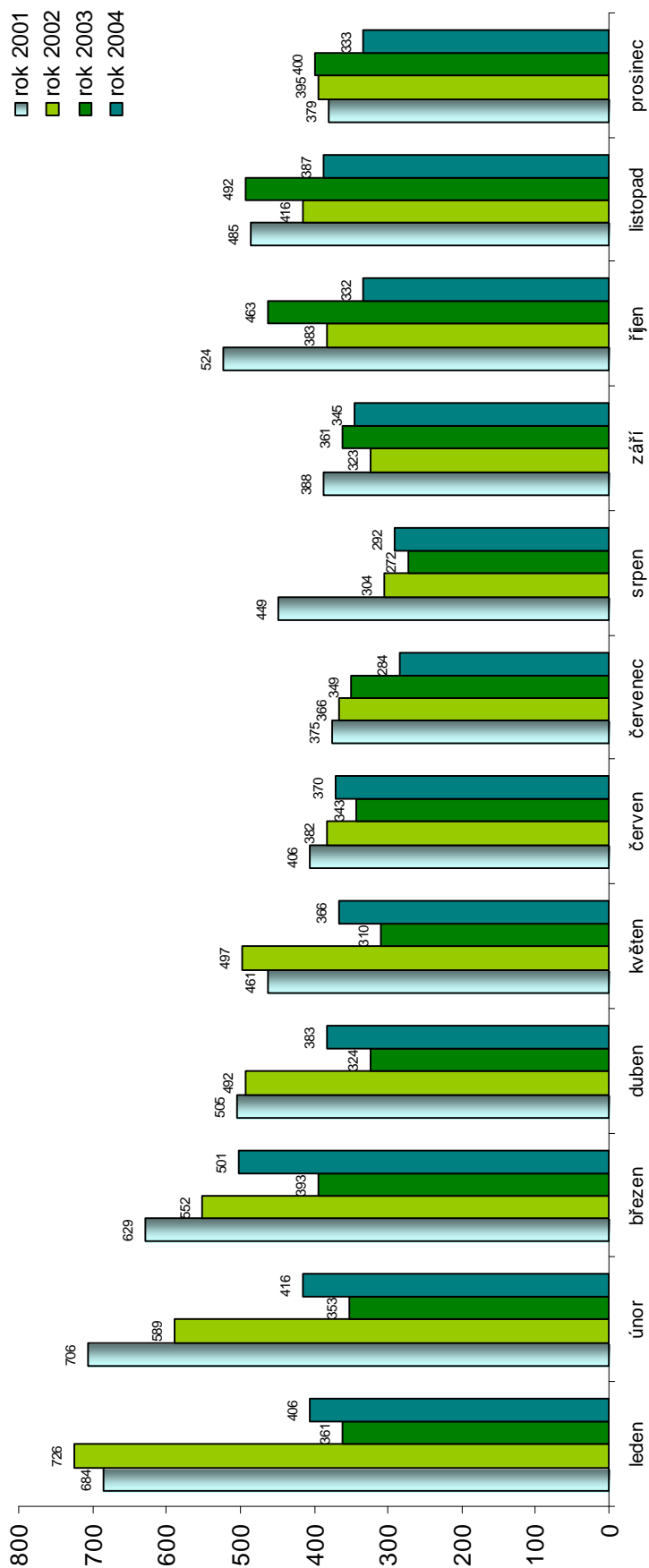
Mezi spisy založenými v roce 2004 z vlastní iniciativy je i 18 tzv. „spisů zvláštní důležitosti“, k jejichž vzniku také využil ochránce tohoto oprávnění. Při dalších aktivitách ochránce, vyvíjených k obecnému dosažení nápravy nad rámec šetření individuálních podnětů, z nichž každý má určité specifické okolnosti, je praktičtější od těchto specifik abstrahovat.

K nápravě obecně se vyskytujících nebo jinak významných problémů zakládá ochránce tzv. „spisy zvláštní důležitosti“. Zpravidla se totiž jedná o šetření na vyšší úrovni, vyvolané informacemi získanými při šetření individuálních podnětů, které může být vůči stěžovateli již uzavřeno či může probíhat souběžně. Rozhodující pro založení spisu zvláštní důležitosti je možný obecný dopad na neurčitou skupinu osob a zejména snaha veřejného ochránce práv o odstranění obecné či systémové vady. Výsledky takové činnosti ochránce se podrobně zabývá tato zpráva v části III., v níž ochránce pravidelně předkládá zobecnění poznatků ze své činnosti.

Pokud jde o počet podnětů došlých v jednotlivých měsících roku 2004, je možno konstatovat, že ve čtvrtém roce působení prvního veřejného ochránce práv v České republice se rozložení došlých podnětů v roce již stabilizovalo (viz graf na následující straně).

Mírné výkyvy v jednotlivých měsících nemají podstatnou vypovídací hodnotu s ohledem na řadu faktorů, ovlivňujících chování občanů v aktivním vyhledávání pomoci ochránce (mediální prezentace určitých problémů ochráncem či veřejně prezentované názory politiků, přijetí nových nebo změny stávajících zákonů, ale i rozložení svátků a s nimi související soukromé aktivity občanů).

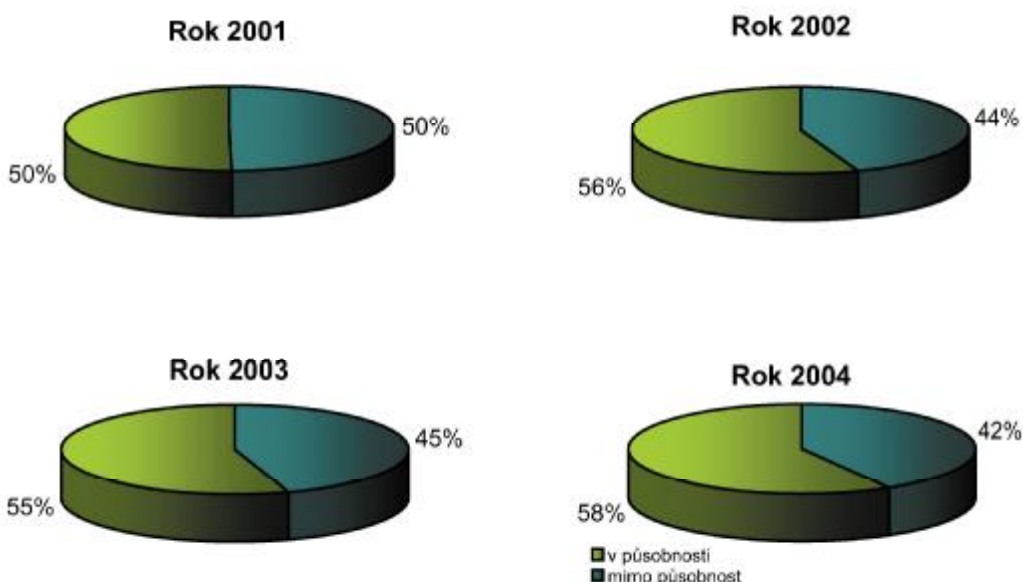
Přijaté podněty v jednotlivých letech v členění podle měsíců



Pokud se týká posuzování struktury došlých podnětů z pohledu působnosti veřejného ochránce práv, ta opět jako v minulých letech vykazuje další postupný nárůst ve prospěch agendy, která leží v působnosti ochránce podle ustanovení § 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv. K 31. prosinci 2004 počet podnětů v působnosti činil 2 577 podnětů, čímž dosáhl 58 % z celkového počtu doručených.

Když vezmeme v úvahu, že oproti jiným, podstatně déle fungujícím evropským institucím ombudsmanského typu je zákonné vymezení působnosti veřejného ochránce práv v ČR poměrně úzké, je možno tento výsledek se stále stoupajícím trendem hodnotit velmi kladně. Většina zmíněných zahraničních institucí totiž takového procenta doručených podnětů v působnosti zdaleka nedosahuje.

Poměr stížností v působnosti a mimo působnost v jednotlivých letech



Postupně stále klesající počet podnětů, s nimiž se na veřejného ochránce práv obrací stěžovatelé ve věcech mimo působnost, však neznamená, že by vyřizování takových podnětů znamenalo snížení pracovní zátěže. Již od počátku svého působení totiž přijal ochránce zásadu, že pokud to bude možné, bude stěžovatelům, kteří se v takových věcech na něho obrátí, vedle poučení o rozsahu zákonem vymezené působnosti poskytnuta alespoň základní rada. Proto je vyřizování a zpracování věcí, které leží mimo zákonem definovanou působnost ochránce, pracovní poměrně náročné, neboť kromě pečlivého, přesvědčivého a často i opakovaného vysvětlení vymezení působnosti ochránce většinou obsahuje také odpovědné doporučení, zda a jakým způsobem může stěžovatel ve své věci k ochraně svých práv a zájmů dále postupovat (blíže k této problematice v části II. této zprávy).

K posouzení vývoje struktury doručených podnětů jsou podněty zařídovány do statistických oblastí podle jednotlivých oborů státní správy či oborů práva, kterých se převážnou měrou týkají. Z počtu podnětů doručených v jednotlivých oblastech je pak s určitou statistickou přesností možno vysledovat vývoj problematických právních vztahů v celé společnosti, s určitým zjednodušením lze vysledovat, co občany a jiné subjekty ve společnosti tíží a s čím nejsou spokojeni.

Počty přijatých podnětů v roce 2004 v členění dle oblastí

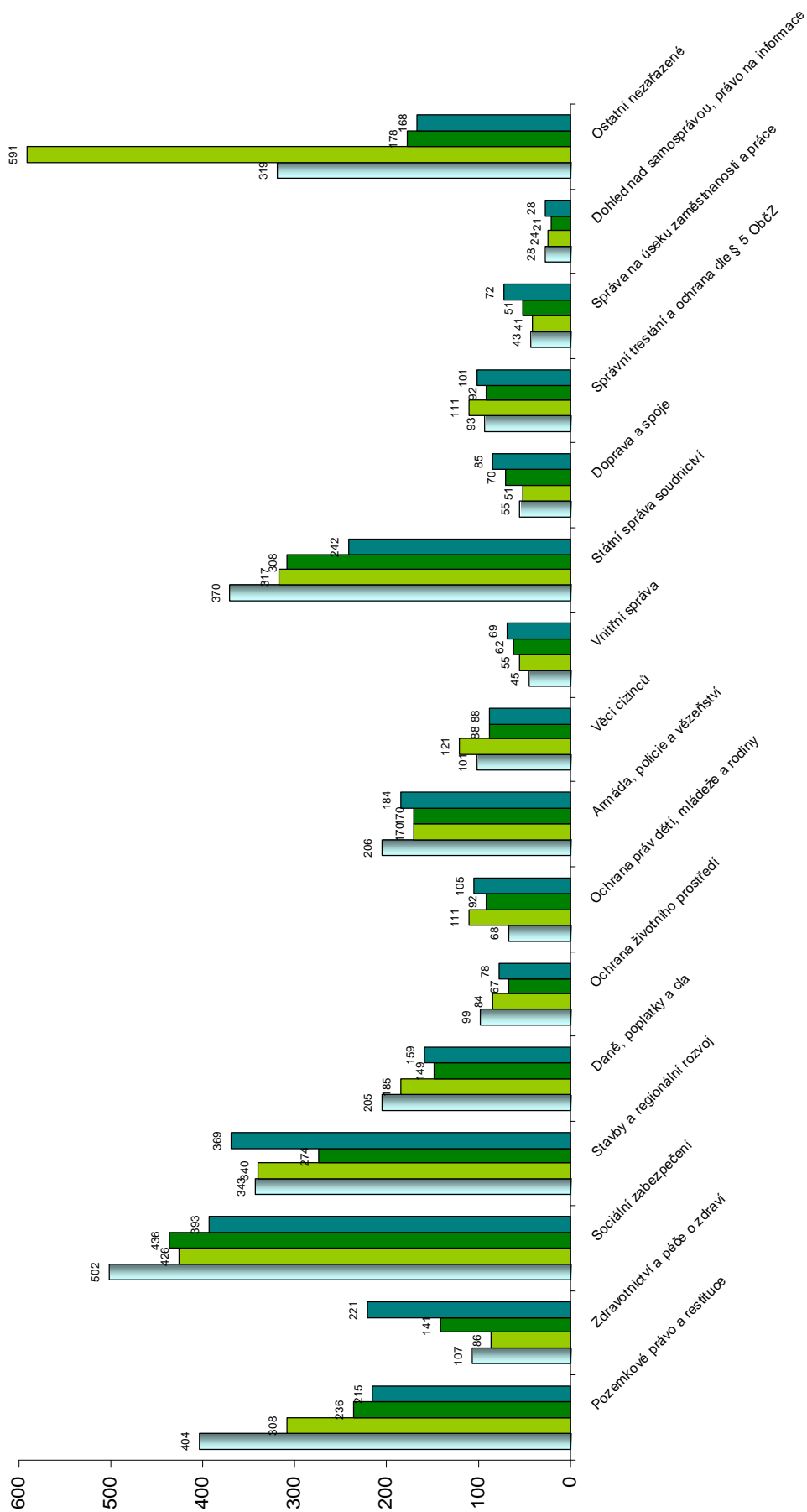
| Podněty dle oblastí | Celkem | Podíl v % |
|---|--------------|----------------|
| Pozemkové právo a restituce | 215 | 4,9 % |
| Zdravotnictví a péče o zdraví | 221 | 5,0 % |
| Sociální zabezpečení | 393 | 8,9 % |
| Stavby a regionální rozvoj | 369 | 8,4 % |
| Daně, poplatky a cla | 159 | 3,6 % |
| Ochrana životního prostředí | 78 | 1,8 % |
| Ochrana práv dětí, mládeže a rodiny | 105 | 2,4 % |
| Armáda, policie a vězeňství | 184 | 4,2 % |
| Věci cizinců | 88 | 2,0 % |
| Vnitřní správa | 69 | 1,6 % |
| Státní správa soudnictví | 242 | 5,5 % |
| Doprava a spoje | 85 | 1,9 % |
| Správní trestání a ochrana dle § 5 ObčZ | 101 | 2,3 % |
| Správa na úseku zaměstnanosti a práce | 72 | 1,6 % |
| Dohled nad samosprávou, právo na informace | 28 | 0,6 % |
| Ostatní nezařazené obory | 168 | 3,8 % |
| Celkem v působnosti | 2 577 | 58,4 % |
| Konkurz a konkurzní řízení | 62 | 1,4 % |
| Civilněprávní věci | 968 | 21,9 % |
| Trestněprávní věci | 383 | 8,7 % |
| Ostatní obory mimo působnost VOP | 177 | 4,0 % |
| Samostatná působnost územně samosprávných celků | 248 | 5,6 % |
| Celkem mimo působnost | 1 838 | 41,6 % |
| CELKEM | 4 415 | 100,0 % |

Nejvyšší počty v oblastech v působnosti již tradičně vykazují podněty z oblasti sociálního zabezpečení, staveb a regionálního rozvoje, následovány oblastí státní správy soudnictví, zejména průtahů v soudních řízeních, podněty z oblasti zdravotnictví a péče o zdraví a podněty z oblasti pozemkového práva. Z podnětů mimo působnost oslovují trvale veřejného ochránce práv nejčastěji stěžovatelé s problémy z civilněprávních oblastí.

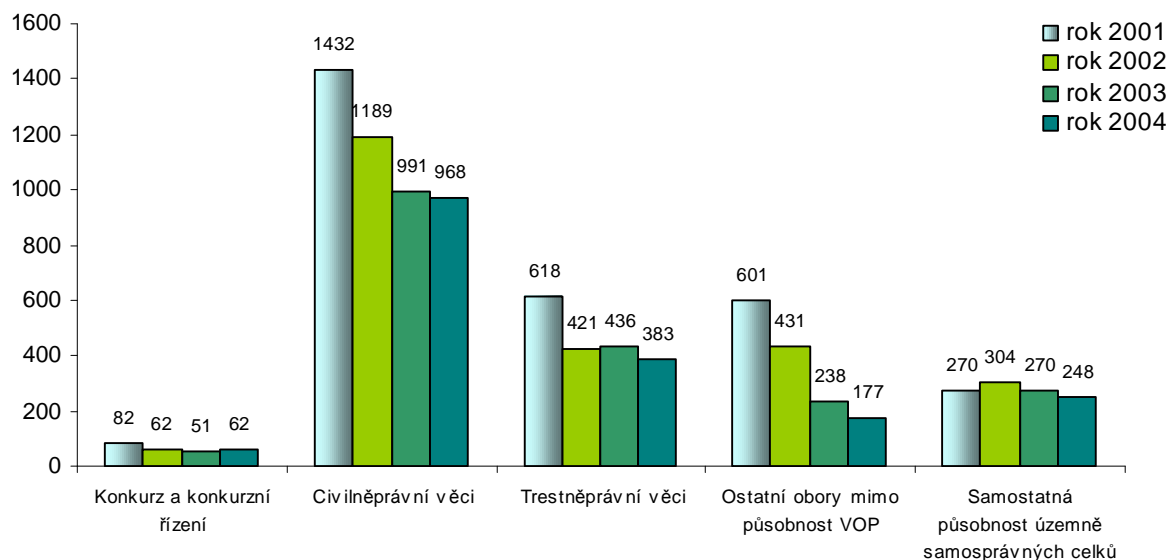
Při porovnání vývoje počtu podnětů došlých v roce 2004 podle jednotlivých oblastí s počty doručenými v těchto oblastech v předcházejících letech je zřejmé, že pokračoval soustavný pokles podnětů v oblasti pozemkového práva, zejména zásluhou výrazného poklesu podnětů z oblasti restitucí, i když uvnitř této oblasti zaznamenal ochránce nárůst podnětů souvisejících s vypořádáním majetkových nároků z transformace družstev. Znatelně poklesl také počet podnětů vůči státní správě v soudnictví a z oblasti sociálního zabezpečení, stagnoval počet podnětů týkajících se cizinců. Výrazný nárůst oproti tomu zaznamenaly podněty, jejichž předmětem byly problémy z oblasti staveb a regionálního rozvoje. Podrobnější informace o stavu a vývoji jednotlivých oblastí v roce 2004 obsahují komentáře, které jsou předkládány v následující části této souhrnné zprávy v souvislosti s příklady podnětů, vyřizovaných veřejným ochránce práv v hodnoceném období.

■ rok 2001
■ rok 2002
■ rok 2003
■ rok 2004

Přijaté podněty v působnosti v jednotlivých letech v členění podle oblastí



Přijaté podněty mimo působnost v jednotlivých letech v členění podle oblastí



K údajům sloupkových grafů, které obsahují srovnání přijatých podnětů v působnosti a mimo působnost ochránce podle jednotlivých oblastí za čtyři roky, je třeba, stejně jako v loňské zprávě, poznamenat, že skokový pokles počtu podnětů vykazovaných jako „Ostatní nezařazené“, zřetelný v roce 2003, je dán tím, že od počátku roku 2003 bylo po vyhodnocení dosavadních zkušeností aplikováno nové, daleko podrobnější členění a třídění jednotlivých stížností, které dovoluje přesnější statistické zařazení.

Postupné vyrovnávání rozdílů v počtu stížností doručených z jednotlivých krajů, o němž se zmiňoval veřejný ochránce práv v minulé zprávě, se v průběhu roku 2004 projevilo ještě intenzivněji. Tento jev je možno přičíst zejména stoupajícímu počtu podnětů podávaných elektronicky, i když ani v roce 2004 nezaznamenal ochránce podněty opatřené elektronickým podpisem, ač takto na elektronická podání odpovídá. V důsledku elektronické komunikace s Kanceláří veřejného ochránce práv se mění také věková struktura stěžovatelů ve prospěch mladších a zároveň stoupá i množství podání od právnických osob. Za přínosné ochránce považuje i zavedení formulářového podání na webových stránkách ochránce, které podavatele vede k vyplnění všech náležitostí podání, a není pak třeba ztrácet čas výzvami stěžovateli k doplnění relevantních údajů a nezbytných informací či dokumentů.

Počty elektronických podání v roce 2003 a 2004

| Elektronická podatelna | Rok 2003 | | Rok 2004 | |
|------------------------|----------|----------|----------|----------|
| | Podněty | Doplnění | Podněty | Doplnění |
| Elektronická podání | 352 | 546 | 453 | 867 |

1.2 Vyřizování podnětů v roce 2004

V průběhu roku 2004 vyřídil ochránce celkem 4 469 podnětů. Kromě toho ukončil šetření 11 spisů zvláštní důležitosti, o jejichž smyslu a významu ochránce informoval shora. Z uvedeného údaje je zřejmé, že počet uzavřených spisů mírně převyšuje počet došlých podnětů. K datu zpracování této zprávy měl podle interní elektronické evidence spisů veřejný ochránce práv rozpracováno celkem 867 podnětů. Některé z došlých podnětů jsou vyřízeny poměrně rychle, některé dokonce obratem, na druhé straně se však v praxi ochránce vyskytuje řada případů, k jejichž vyřízení je třeba delší doby. Je tomu tak zejména v případech, kdy je třeba do spisů doplňovat vstupní informace od stěžovatele, když činí obstrukce dotčený úřad a ochránce musí jeho součinnost či stanoviska opakovaně urgovat nebo když k dosažení nápravy či odstranění nesprávné správní praxe je třeba využít postupně všech zvláštních oprávnění. V takových případech pak příslušné spisy obsahují i ke dvěma stovkám dokumentů.

V průběhu roku 2004 se veřejnému ochránci práv dařilo prohlubovat rozsah jednotlivých šetření a rozšiřovat okruh zájmu se zaměřením na odstraňování obecných příčin nepříznivého stavu zjištěného šetřením podnětů. V hodnoceném roce také výrazně stoupl počet šetření uskutečněných na místě samém, zaměřených nejen na aktuální spisovou dokumentaci dotčeného úřadu či několika dotčených úřadů, ale zejména na osobní prověření situace v terénu. To platí zejména ve věcech z oblasti stavebního a kolaudačního řízení, ochrany životního prostředí, ale také ve věcech výkonu ochrany práv dětí a mládeže a v agendě vězeňství. V průběhu roku 2004 k těmto účelům veřejný ochránce práv a jeho spolupracovníci absolvovali celkem 248 šetření na místě samém.

V této souvislosti je třeba připomenout, že veřejný ochránce práv v souladu s ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv pověřil výkonem části své působnosti zástupkyni veřejného ochránce práv, a to zejména v agendách z oblasti zdravotnictví a zdravotní péče, sociálního zabezpečení, ochrany práv dětí, mládeže a rodiny, věcí cizinců a státního občanství a v některých dalších agendách z oblastí mimo působnost. V těchto agendách pak zástupkyně veřejného ochránce práv vykonává v intencích citovaného zákona plně jeho kompetence.

K zajištění podkladů šetřením podnětů na místě samém pověřoval ochránce v řadě případů podle ustanovení § 25 odst. 3 zákona o veřejném ochránci práv také odborné pracovníky kanceláře.

Z celkového počtu 4 469 vyřízených podnětů jich veřejný ochránce práv v průběhu roku 2004 odložil 1 649, vesměs pro nedostatek působnosti, ojediněle pro jiný v zákoně uvedený důvod (např. pro nedoplnění vyžádaných dokladů stěžovatelem).

Ve 2 330 případech byl ochránce stěžovateli nápomocen obsáhlou právní radou, objasněním postupu, kterým se může sám domoci svých práv nebo nároků, nebo mu pomohl jiným způsobem (působil jako mediátor mezi ním a úřadem, vstupem do věci odstranil nečinnost úřadu apod.), i když jinak v řadě těchto případů nemohl ve věci zasáhnout pro nedostatek působnosti.

Ve 164 případech veřejný ochránce práv provedeným šetřením neshledal v činnosti úřadů pochybení ani rozpor s principy dobré správy, nebo sice k drobným pochybením došlo, avšak jejich důsledek nemohl mít vliv na výsledná rozhodnutí (např. drobná formální vada apod.).

Z celkového počtu 315 případů, kdy bylo v průběhu roku 2004 šetřením veřejného ochránce práv zjištěno závažné pochybení dotčeného úřadu nebo souběžně několika dotčených úřadů:

- ve 256 případech bylo pochybení napraveno samotným úřadem již v průběhu šetření nebo za součinnosti ochránce, a ten jeho opatření shledal dostatečnými,
- ve 46 případech veřejný ochránce práv po skončení šetření navrhl úřadu, který sám pochybení neodstranil, přijetí konkrétních opatření k nápravě zjištěných závažných nedostatků, úřad je přijal a ochránce to akceptoval,
- v 6 případech bylo šetřením zjištěno závažné pochybení úřadu, úřad je sám nenapravitel a ochráncem navrhovaná opatření nepřijal; pro jeho odmítavý postoj byl veřejný ochránce práv nucen přistoupit k uložení sankcí,
- v 7 případech využil ochránce v roce 2004 zákonem daných zvláštních oprávnění.

2. Vybrané podněty v působnosti ochránce s komentářem

Stalo se již tradicí, že veřejný ochránce práv v souhrnných zprávách za uplynulý rok předkládá k přiblížení obecných informací o rozsahu a obsahu své činnosti příklady typických či jinak zajímavých konkrétních podnětů, kterými se v příslušném roce zabýval. Tato tradice vyvolává řadu kladných ohlasů.

Následující příklady podnětů jsou pro přehlednost členěny do skupin podle právních oblastí, jichž se předmět podnětu týká. Je ovšem třeba podotknout, že k tomuto členění bylo nutno přistoupit s určitou mírou zobecnění, neboť většinu z nich, jako všechny reálné právní vztahy, není možno jednoznačně podřadit pod jeden obor práva, ale zpravidla se dotýká několika z nich. Každá z právních oblastí je v úvodu vybavena obecnou informací a komentářem veřejného ochránce práv, příklady podnětů pak jsou pro snazší orientaci uvedeny určitou podobou „právní věty“, obdobně jako tomu bývá u judikatury soudů.

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.

2.1 Pozemkové právo, vlastnické vztahy k nemovitostem, restituce

Vlastnické vztahy k nemovitostem a činnost katastrálních úřadů

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 73 podnětů.

Ochránce se v oblasti správy na úseku katastru nemovitostí v roce 2004 opakovaně setkával s podněty směřujícími proti postupu katastrálního úřadu v řízení o opravě chyby. Problematika opravy chyby v katastru nemovitostí představuje již delší dobu předmět zájmu veřejného ochránce práv. Proto se ochránce opakovaně obrátil na ústřední orgán zeměměřictví a katastru – Český úřad zeměměřický a katastrální – s upozorněním na omezenou působnost katastrálních úřadů při opravě chyb. Ochránce k dané problematice zastává názor, že za použití ustanovení § 8 katastrálního zákona by neměly být prováděny opravy zápisů práv, neboť spory o právo (ale i o jeho evidenci) jsou svou podstatou nalézací činností, kterou přísluší vykonávat pouze soudům (k problematice opravy chyby bližší v části III. této zprávy).

Ochránce se stejně jako v minulosti setkal v roce 2004 s několika podněty směřujícími proti nečinnosti katastrálního pracoviště Praha-město. Dané pracoviště patří v celorepublikovém měřítku k nejvíce zatíženým. Tato skutečnost je také důvodem dlouhotrvajících průtahů ve vkladovém a záznamovém řízení. Rozsah opatření, která organizačně nadřízený katastrální úřad může provést ke zlepšení situace, je s ohledem na omezený objem finančních prostředků limitován. Ochránce shledal, že se příslušný katastrální úřad zaměřil na zlepšení komunikace pracovníků s veřejností, a za tímto účelem školil své zaměstnance. Ochránce také oceňuje snahu úřadu zbavit se starších, doposud do katastru nezapsaných záznamových listin. Cílem opatření je dosáhnout stavu, kdy současná průměrná doba pro zápis záznamem klesne na dotčeném pracovišti z průměrné lhůty čtyř až šesti měsíců na předpokládaných 30 dnů. Na ostatních pracovištích se ochránce s výraznějšími průtahy v řízeních neseťkal.

Podnět sp. zn.: 3724/2003/VOP/ŠSB

Katastrální úřad je povinen uvědomit účastníky řízení, jejichž podpis nefiguruje na návrhu na provedení vkladu práva do katastru nemovitostí, o tom, že bylo ve smyslu § 18 odst. 3 správního řádu zahájeno řízení o vkladu práva do katastru nemovitostí. Této povinnosti se nelze zprostit s odvoláním na to, že se jedná o procesní rozhodnutí, které se týká práv nevyrozuměného účastníka řízení, nebo s odkazem na špatnou finanční situaci úřadu.

Paní M. V. se na veřejného ochránce práv obrátila s podáním, v němž upozorňovala na několik skutečností, s nimiž se setkala v postupu tehdejšího Katastrálního úřadu v L. (dále jen „katastrální pracoviště“) v řízení o vkladu vlastnického práva do katastru, jehož byla účastníkem. Na základě uskutečněného šetření se potvrdil závěr, že dotčené katastrální pracoviště bylo po určitou dobu v roce 2003 nuceno čelit takovému nedostatku finančních prostředků na poštovní služby, že přistoupilo k rozlišování typu rozesílaných písemností na písemnosti menší a větší důležitosti. Odesílalo pouze ty z nich, které byly vyhodnoceny jako písemnosti většího významu, ostatní byly ukládány do spisu a s jejich rozesláním se počítalo až v době, kdy to finanční situace úřadu umožní.

S takovým postupem ochránce nesouhlasil, i když byl organizačně nadřízeným katastrálním úřadem ujištěn, že se jednalo pouze o dočasnou praxi v jednání dotčeného katastrálního pracoviště. Žádal, aby v případě, že by katastrální úřad, popř. jemu organizačně podřízená územní katastrální pracoviště, v budoucnu opět čelily podobné nepříjemné situaci s nedostatkem prostředků na úhradu poštovních služeb, nebylo postupováno stejným způsobem. Z praxe ochránce týkající se poznatku, že částka vynaložená katastrálními úřady na doručování písemností poštovní přepravou skutečně představuje nemalé finanční zatížení, bylo doporučeno využít možnosti doručovat písemnosti, a to jak určené do vlastních rukou, tak obyčejné zásilky, např. pomocí vlastních doručovatelů.

Šetření vůči dotčenému katastrálnímu pracovišti bylo ukončeno poté, co katastrální úřad akceptoval názor ochránce, a po ujištění, že v současnosti již je finanční situace úřadu stabilizována natolik, že k žádným odkladům v souvislosti s doručováním písemností z důvodu nedostatku prostředků nedochází. Na nesprávný postup byla upozorněna také ostatní katastrální pracoviště v územní působnosti katastrálního úřadu takovým způsobem, že by se již do budoucna obdobné případy neměly vyskytovat.

Podnět sp. zn.: 123/2004/VOP/ŠSB

Skutečnost, že vůči nemovitosti evidované v katastru nemovitostí byla uplatněna žaloba na vyloučení věci z konkurzní podstaty, není důvodem pro vyznačení poznámky. Taková informace, byť neoprávněně zapsaná v katastru nemovitostí, nemůže představovat důvod pro přerušení řízení o vkladu vlastnického práva k nemovitosti, jež je dotčena předmětnou poznámkou.

Pan L. K. se na ochránce obrátil nespokojen s tím, že bývalý Katastrální úřad v J. (dále jen „katastrální pracoviště“) přerušil řízení o vkladu vlastnického práva k nemovitosti, u níž byla vyznačena poznámka, že ohledně této nemovitosti byla uplatněna žaloba na vyloučení věci z konkurzní podstaty. Žaloba však byla podána proti bývalému vlastníkovi předmětné nemovitosti, tj. předtím, než nemovitost vůbec stěžovatel nabyl do svého vlastnictví. Stěžovatel poukazoval zejména na rozdílný postup dotčeného katastrálního pracoviště. Zatímco v případě převodu vlastnického práva v jeho prospěch v roce 2001 předmětná poznámka nijak řízení o vkladu práv neovlivnila, v roce 2003 se stala důvodem pro přerušení řízení o vkladu vlastnického práva k předmětné nemovitosti, kterou se stěžovatel rozhodl převést novým nabyvatelům.

Poté, co dotčené katastrální pracoviště trvalo na správnosti svého postupu a jeho souladu s převažující judikaturou i právní praxí, přednesl ochránce své argumenty organizačně nadřízenému katastrálnímu úřadu. Poukázal na skutečnost, že na základě rozhodnutí o vyloučení věci z konkurzní podstaty, a to ať vyhovujícího, či zamítavého, by nebylo možné provést změnu zápisu v katastru nemovitostí. Výsledek soudního řízení tak ve vztahu ke stavu zápisů v katastru nemovitostí není způsobit jakkoliv ovlivnit či jinak zpochybnit vlastnické právo vlastníka nemovitosti, tudíž jej ani omezit ve volném nakládání s předmětem jeho vlastnictví. Předmětné soudní řízení tak není předběžnou otázkou vztahující se k řízení o vkladu vlastnického práva k nemovitosti, vůči které byla žaloba na vyloučení věci z konkurzní podstaty uplatněna. Na základě této argumentace uznal organizačně nadřízený katastrální úřad, že dotčené katastrální pracoviště pochybilo. Nadto připomněl, že ve shodě s názorem Českého úřadu zeměměřického a katastrálního, který byl pro potřeby ochránce šetřeného případu vyžádán, neměla být poznámka upozorňující na uplatnění žaloby na vyloučení věci z konkurzní podstaty vůbec do katastru nemovitostí zapsána.

V návaznosti na toto zjištění přistoupilo dotčené katastrální pracoviště k provedení opravy chyby v katastrálním operátu a zápis poznámky z katastru nemovitostí odstranilo. Současně přehodnotilo znovu splnění předpokladů pro povolení vkladu vlastnického práva a po zjištění, že převodu práva ve prospěch nových nabyvatelů nic nebrání, vklad povolilo. Závěry ve věci nesprávného postupu dotčeného katastrálního pracoviště byly projednány s řediteli všech katastrálních pracovišť v územní působnosti dotčeného katastrálního úřadu.

Podnět sp. zn.: 3901/2003/VOP/ŠSB

Opravu chyby evidované v katastru nemovitostí lze provádět pouze postupem dle § 8 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon). Je při tom třeba důsledně respektovat procesní postup zakotvený v zákoně.

Z původní obavy stěžovatelky stran toho, že bývalý Katastrální úřad v P. (dále jen „katastrální pracoviště“) odepsal z jejího listu vlastnictví dva pozemky, o nichž se domnívala, že je jejich vlastníkem, vyvstal problém provedené opravy chyby v katastrálním operátu bez toho,

aniž bylo postupováno podle ustanovení § 8 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon). K takovému zjištění dospěl ochránce poté, co uskutečnil šetření, jehož cílem bylo zjistit, co zapříčinilo změnu údajů v katastru nemovitostí zobrazených na listu vlastnictví paní V. K. v rozmezí dubna až prosince roku 1995.

Provedené šetření ukázalo, že stav zápisů v katastru evidovaný na listu vlastnictví stěžovatelky a jejího manžela opravňoval dotčené katastrální pracoviště k tomu, aby opravu chybně evidovaného údaje provedl, nicméně že se tak stalo jakýmsi neformálním způsobem. Oprava chyby byla sice provedena s vědomím stěžovatelky a jejího manžela, ale nebyl při tom respektován postup předepsaný zákonem v ustanovení § 8 katastrálního zákona.

Ochránce konstatoval, že dotčené katastrální pracoviště pochybilo, když provedlo opravu údajů v katastru, aniž postupovalo podle ustanovení § 8 katastrálního zákona. S ohledem na velký časový odstup od předmětné události se ochránce spokojil s vyjádřením ředitele organizačně nadřízeného katastrálního úřadu; vedení úřadu v současnosti důsledně dohlíží na to, aby veškeré opravy chyb v katastrálním operátu probíhaly podle § 8 katastrálního zákona.

Podnět sp. zn.: 1683/2004/VOP/ŠSB

Přestože se v řízení o záznamu práv do katastru nemovitostí nepostupuje podle správního řádu, je třeba je uskutečňovat v souladu s obecnými zásadami platnými pro správní řízení. Je proto třeba aplikovat důsledně mimo jiné i zásadu rychlosti a hospodárnosti řízení tak, aby bylo možné záznam práv provést co nejrychleji bez nadbytečného zatěžování žadatele o provedení záznamu v podobě postupně zadávaných požadavků úřadu na kompletaci žádosti o záznam.

Ochránce zahájil šetření proti postupu bývalého Katastrálního úřadu v P. (dále jen „katastrální pracoviště“) na základě podnětu V. Š., který se již od roku 2001 marně pokouší docílit zápisu vlastnického práva záznamem ve svůj prospěch. Zjištění ochránce ukázala, že důvodem, pro který nebyl záznam od roku 2001 proveden, byla skutečnost, že stěžovatelem předložené listiny nebyly kompletní a potřebovaly doplnění o další související náležitosti, popř. listiny. Za jednání, které ve stěžovateli vyvolávalo oprávněné pochybnosti o řádném výkonu veřejné správy dotčeným katastrálním pracovištěm, označil ochránce postup, kdy požadavky stran kompletně a upřesnění žádosti o záznam práv včetně jeho příloh byly formulovány neurčitě. Návrh musel být doplňován několikrát, což spolu s nedorozuměními, která se udála na straně stěžovatele, způsobilo, že se jeho úsilí o provedení zápisu rozpadlo do dvou, resp. tří záznamových řízení.

Kromě toho, že díky šetření ochránce a pozornosti, které se stěžovatel domohl uplatněním stížnosti u nadřízeného Českého úřadu zeměměřického a katastrálního, dosáhl nakonec stěžovatel zápisu vlastnického práva ve svůj prospěch, bylo přínosem uskutečněného šetření také následující opatření. Ve snaze uspišit lhůtu, v níž se daří dotčenému katastrálnímu pracovišti provádět zápisy záznamem do katastru nemovitostí, přistoupilo vedení organizačně nadřízeného katastrálního úřadu ke změně postupu, v rámci kterého jsou žádosti o provedení záznamu kompletovány před provedením samotného zápisu. Pokud listiny předložené k záznamu nejsou perfektní, popř. vyžadují-li doplnění, je účastníkovi řízení zaslána k doplnění jen ta část listin, která doplnění potřebuje. Ostatní listiny jsou ponechány na katastrálním pracovišti, aby nedocházelo ke zbytečným nejasnostem při jejich vracení a zpětném dožádání. Díky tomu se již neopakují situace, že se několikerým zasiláním a vracením tyto listiny míjejí, takže jejich konečné zkompletování pro provedení záznamu není možné.

Vypořádání restitučních nároků a činnost pozemkových úřadů

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 106 podnětů.

Působnost veřejného ochránce práv se v oblasti restitucí vztahuje zejména na činnost pozemkových úřadů, které rozhodují o vlastnictví pozemků dle zákona o půdě. Ze statistik vyplývá, že restituce jsou pro pozemkové úřady z pohledu celostátního již více méně vyřešenou záležitostí. V současné době pozemkovým úřadům ještě zbývá dořešit přibližně 1 500 případů, a to zejména úřadům ve velkých městech (především v Brně a Praze). Ochránce se při své činnosti setkává především s tím, že restituční řízení provázejí průtahy. V těchto případech ochránce většinou s úspěchem docílil toho, že rozhodnutí ve věci bylo v krátké době vydáno. Ochránce se však v roce 2004 znovu několikrát setkal s tím, že pozemkový úřad rozhodl o pozemku, který byl povinnou osobou v rozporu se zákonem o půdě převeden na třetí osobu. V takovém případě pozemkovému úřadu nezbyvá nic jiného než rozhodnout ve prospěch restituenta, avšak rozhodnutí pozemkového úřadu má zásadní dopad na vlastnické právo třetí osoby,

kteřá pozemek nabyla v dobré víře (údaje o probíhajícím restitučním řízení se na rozdíl od sporů o vlastnictví nezapisují do katastru nemovitostí).

Zákaz převádět pozemky je i v dnešní době porušován ze strany likvidátorů a konkurzních správců povinných osob, kteří se snaží pozemky dotčené restitucí zpeněžit. Takové jednání se však v budoucnu nepochybně stane zdrojem sporů o vlastnické právo. Ochránce dále, stejně jako i v minulých letech, obdržel řadu podnětů, v nichž nemohl být stěžovatelům nápomocen. Jednalo se o případy, kdy rozhodnutí pozemkového úřadu bylo starší tři let, kdy ve věci rozhodoval soud nebo kdy se občané domáhali plnění nad rámec stanovený restitučními předpisy.

Podnět sp. zn.: 3518/03/VOP/PL

V zájmu ochrany práv účastníků před nežádoucími průtahy ve správním řízení umožňuje správní řád přerušit řízení pouze z taxativně uvedených důvodů. Tímto důvodem není skutečnost, že pozemkový úřad vyčkává na právní názor soudu v řízení v prvním stupni.

Paní K. poukazovala na průtahy v řízení o uplatněném restitučním nároku u Pozemkového úřadu P. (dále jen „úřad“). V důsledku průtahů nemá úřad k dispozici jakékoliv rozhodnutí. Tím, že úřad nerozhoduje, je paní K. zbavena možnosti domáhat se svých práv u soudu. Úřad již dříve rozhodl o části nárokovaných pozemků tak, že se vydávají paní K. Povinná osoba však rozhodnutí napadla žalobou dle ustanovení § 244 a násl. občanského soudního řádu. Věc projednával okresní soud. Úřad k dotazu veřejného ochránce práv sdělil své stanovisko, ze kterého vyplývalo, že o dalších pozemcích rozhodne až podle výsledku soudního sporu.

Po provedeném šetření veřejný ochránce práv shledal v postupu úřadu pochybení. Úřad sám na jedné straně deklaroval, že má právně posouzenou i otázku vlastnictví pozemků, o nichž doposud nevydal správní rozhodnutí. Má v úmyslu rozhodnout, že paní K. není vlastníkem zbývajících pozemků, avšak na straně druhé odkládal vydání rozhodnutí a hodlal vyčkat až do rozhodnutí okresního soudu. Přitom i v řízení o žalobě, kterou podala povinná osoba, rozhoduje okresní soud podle nové právní úpravy, účinné od 1. 1. 2003, jako soud první instance. To znamená, že i kdyby okresní soud potvrdil právní názor úřadu, týkající se zbývajících pozemků, nelze vyloučit změnu právní kvalifikace např. při řízení o odvolání u krajského soudu, k němuž by se mohla obrátit ta strana sporu, která by s rozhodnutím okresního soudu nesouhlasila. Úřad byl veřejným ochráncem práv upozorněn na to, že nelze přesně určit, kdy bude o restitučním titulu, jehož určení úřad od soudu očekává, pravomocně rozhodnuto, neboť rozhodnutí soudů lze napadnout řadou opravných prostředků.

Dle ustanovení § 29 správního řádu může správní orgán přerušit řízení pouze na základě taxativně uvedených důvodů. V zájmu ochrany práv účastníků před nežádoucími průtahy zákon umožňuje prodlužovat délku řízení pouze předepsaným způsobem. V daném případě však důvody pro přerušování řízení naplněny nebyly.

Výsledkem šetření byla změna stanoviska úřadu, který o zbývajících částech nároku paní K. neprodleně rozhodl.

Podnět sp. zn.: 1760/04/VOP/PL

Pozemkové úřady jsou vždy povinny při rozhodování o restitučních nárocích respektovat blokační ustanovení § 5 odst. 3 zákona o půdě. Pokud s ohledem na majetkové převody provedené po uplatnění restitučního nároku rozhodnou o nároku oprávněné osoby negativně s tím, že nemovitost již nevlastní povinná osoba, je takové rozhodnutí nezákonné.

Pozemkový úřad B. (dále jen „úřad“) rozhodoval o restitučním nároku paní F., který byl řádně uplatněn v zákonné lhůtě dle zákona o půdě. Krátce před tím, než úřad vydal rozhodnutí, kterým se paní F. vydává mimo jiné i předmětný pozemek, sdělil k žádosti Pozemkového fondu ČR (dále jen „fond“) ohledně možnosti převodu tohoto pozemku, že pozemek není dotčen restitučním nárokem. Fond proto pozemek převedl ve prospěch jiné fyzické osoby. Úřad předložil své rozhodnutí o vydání pozemku paní F. katastrálnímu úřadu. Ten ho však upozornil, že pozemek již vlastní jiná osoba, a rozhodnutí úřadu vrátil za účelem podání objasnění. Úřad, vědom si svého pochybení, navrhl paní F. další nezákonné řešení, které bylo skutečně.

Úřad povolil obnovu řízení a následně rozhodl tak, že se pozemek paní F. nevydává, protože jej již vlastní jiná fyzická osoba. S paní F. se dohodl, že její nárok na náhradní pozemek bude zvláště zohledněn při jednání s fondem. Ten však zaujal standardní přístup, tzn.: o náhradní pozemek, předem vytipovaný úřadem, by se musela ucházet společně s jinými zájemci.

Paní F. se proto cítila být poškozena postupem úřadu, neboť namísto toho, aby jí byl přímo vydán pozemek, na který měla právo, musela se ucházet o náhradní pozemek ve veřejné soutěži.

Úřad při svém rozhodování nerespektoval blokační ustanovení § 5 odst. 3 zákona o půdě, dle kterého pozemek, na nějž byl uplatněn restituční nárok, nemůže být převeden. Veřejný ochránce práv se obrátil přímo s podnětem dle § 65 správního řádu na ministerstvo zemědělství – Ústřední pozemkový úřad (dále jen „ÚPÚ“), upozornil ho na závažná pochybení úřadu a vyzval ho, aby věc řešil, tedy přezkoumal rozhodnutí mimo odvolací řízení. ÚPÚ poté zrušil rozhodnutí úřadu o povolení obnovy řízení i jeho nové rozhodnutí, kterým bylo paní F. pouze přiznáno právo na náhradní pozemek. V platnosti tak zůstalo původní rozhodnutí, dle kterého jí byl pozemek vydán. Paní F. se tak stala jeho výlučným vlastníkem, protože katastrální úřad na základě původního rozhodnutí úřadu, jehož platnost byla v rámci přezkumného řízení potvrzena, zrušil zápis o vlastnictví jiné fyzické osoby k pozemku, který náleží paní F. Kdyby úřad neprováděl řízení o obnově, a trval na správnosti původního rozhodnutí, mohl tak KÚ učinit již dříve.

Fond poté veřejnému ochránci práv potvrdil, že fyzické osobě, na niž původně převedl pozemek paní F., bude nabídnut jiný pozemek. K řešení těchto případů vypracoval fond podrobnou metodiku.

Podnět sp. zn.: 415/04/VOP/PL

Práвам obcí na přednostní a bezúplatný převod pozemků určených k zastavění, uplatněným u Pozemkového fondu ČR, mohou být v určitých případech dotčeny oprávněné osoby dle zákona o půdě, u nichž se předpokládá, že mají primární právo na převod pozemků spravovaných Pozemkovým fondem ČR.

Pan J. N. se na veřejného ochránce práv obrátil s podnětem, v němž ho požádal o pomoc ve své restituční záležitosti. Nemohl se v rámci restitucí domoci vydání pozemku, který jeho rodina v minulosti vlastnila. Po roce 1948 mimo jiné i předmětný pozemek propadl ve prospěch státu, přitom rodiče pana N. byli odsouzeni a vězněni.

V roce 1992 Pozemkový úřad Z. rozhodl o vydání odňatých nemovitostí ve prospěch pana N., až na pozemek, který již v roce 1990 tehdejší Městský národní výbor převedl na advokáta z regionu. Pan J. N. se však prostřednictvím tehdejší prokuratury domohl zrušení převodu pozemku a ten opět vlastnil stát a spravoval ho Pozemkový fond ČR (dále jen „PF“). Pozemkový úřad Z., který rozhodoval v roce 1992 o restitučním nároku, však s ohledem na uplynutí lhůt nemohl dodatečně o pozemku rozhodnout tak, že by ho získal restituent. Obnova řízení již nebyla možná.

Restituent od roku 1996 neúspěšně uplatňoval nárok na náhradní pozemek u PF. Následně v roce 1998 město Z. pozemek v územně plánovací dokumentaci určilo k zastavění. Ze zákona mu tím k pozemku vznikl nárok na jeho přednostní bezúplatný převod. Na dotaz PF se zastupitelstvo města v roce 2001 usneslo, že se svého nároku na převod pozemku nehodlá vzdát.

Veřejný ochránce práv oslovil osobním dopisem primátora města Z., ve kterém upozornil na křivdu, spáchanou na rodině pana J. N. po roce 1948 i po roce 1990, a vyslovil se tak, že je nezvratně přesvědčen, že morální nárok na pozemek má namísto města pan J. N. Následně primátor ochránce informoval, že se s jeho názorem ztotožnil, věc projednala Rada města Z. a usnesla se, že se práva na bezúplatný převod vzdává a současně ruší svá předchozí opačná usnesení v této věci. Takovýto návrh současně primátor předložil ke schválení Zastupitelstvu města Z., které následně rozhodlo obdobně. Panu J. N. se znovu otevřela možnost ucházet se o pozemek u PF. Posléze primátor veřejnému ochránci práv dopisem sdělil, že s PF podepsal smlouvu o převodu pozemku a byl podán návrh na vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí.

Nároky z majetkových podílů v družstvech

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 36 podnětů.

Ochránce rovněž obdržel řadu podnětů, jejichž předmětem bylo vypořádání majetkových podílů v družstvech (blíže viz část III. zprávy). Vzhledem k tomu, že v těchto případech nevystupují správní úřady, jedná se v této fázi právních vztahů o podněty náležející mimo působnost ochránce. Ochránce se proto omezuje pouze na podání obecné informace a pokusí se stěžovatelem objasnit právní stav věci.

V oblasti pozemkových úprav se ochránce setkává s podněty, jejichž předmětem je nespokojenost se stavem (tj. výměrou, druhem, umístěním) pozemků navržených v rámci pozemkové úpravy. V těchto případech však obvykle bývá postup pozemkového úřadu v souladu s platnou právní úpravou (limity přiměřenosti jsou splněny). Vzhledem k tomu, že vlastnické právo je jedním ze základních práv každého jednotlivce, ochránce by považoval za přínosné, pokud by stát problematice pozemkových úprav věnoval větší pozornost (mj. i finanční), a to zejména v těch případech, kdy jsou zemědělské pozemky řady vlastníků nepřístupné (zahrnuté do velkých půdních celků) a vlastníci těchto pozemků na nich nemohou sami hospodařit ani s nimi bez omezení nakládat.

Podnět sp. zn.: 4285/04/VOP/PL

Ani využití stávajících zákonných postupů pro vymožení pohledávky z titulu vypořádání majetkového podílu osoby v zemědělském družstvu v řadě případů nevede k tomu, že povinná osoba majetkový podíl skutečně vypořádá.

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní B. s tím, že Zemědělské družstvo F. v likvidaci (dále jen „družstvo“) nevypořádalo její majetkový podíl. Jednání s družstvem o vypořádání nebylo úspěšné. Na družstvo byl vyhlášen konkurz. Paní B. plně využila postupu v souladu s platnou právní úpravou a svoji pohledávku ve stanovené lhůtě přihlásila u příslušného soudu. Ovšem i ze strany veřejného ochránce práv bylo prostřednictvím výpisu z obchodního rejstříku ověřeno, že v říjnu roku 2004 nabylo právní moci rozhodnutí soudu o zrušení konkurzu pro nedostatečný majetek úpadce.

Za tohoto stavu tedy nelze předpokládat, že by paní B. ještě někdy v budoucnu z titulu své zákonem přiznané pohledávky od družstva obdržela nějaké plnění, a to ani v rámci dokončení likvidace společnosti, která nemá majetek. Lze proto očekávat již jen zánik společnosti v podobě jejího výmazu z obchodního rejstříku.

Záležitost byla paní B. objasněna s tím, že právní úprava nestanoví jiný způsob řešení, a proto ani veřejný ochránce práv jí nemůže doporučit žádné řešení vedoucí k vypořádání její pohledávky.

2.2 Zdravotnictví a péče o zdraví

Pojistné na zdravotní pojištění, činnost zdravotních pojišťoven

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 44 podnětů.

I v loňském roce se občané poměrně často obraceli na veřejného ochránce práv s podněty požadujícími prošetření postupu zdravotních pojišťoven. V daných případech byl následně přezkoumáván jejich postup v rámci správního řízení zahájeného ve věci dluhu pojistného na zdravotní pojištění a penále. V několika případech bylo shledáno, že zdravotní pojišťovna nedodržela správný postup dle platné právní úpravy, případně postupovala v rozporu s principy demokratického právního státu a dobré správy.

V jiných případech byla shledána spíše neznalost platné právní úpravy ze strany stěžovatele. V takové situaci byla záležitost stěžovateli vždy alespoň podrobněji vysvětlena, současně mu byl doporučen další možný postup ve věci. V jednom případě byla stěžovatelka upozorněna i na možnost namítnout promlčení dlužného pojistného a penále, neboť uplynula promlčecí doba pěti let bez toho, že by zdravotní pojišťovna učinila úkon ke zjištění výše pojistného nebo jeho vyměření. Několik občanů bylo poučeno o možnosti požádat o snížení či prominutí penále v rámci institutu odstranění tvrdosti zákona, případně o možnosti dohody o splátkovém kalendáři s příslušnou zdravotní pojišťovnou.

Nedostatky v komunikaci mezi zaměstnanci zdravotních pojišťoven a pojištěnci, na něž upozorňoval veřejný ochránce práv již v minulých letech, dosud přetrvávají. Zaměstnanci zdravotních pojišťoven nejsou vždy schopni či ochotni dostatečně a srozumitelně objasnit pojištěncům jejich práva a povinnosti dané platnou právní úpravou, což je v rozporu s principy dobré správy.

Veřejný ochránce práv v průběhu roku 2004 při šetření podnětů opakovaně poukázal i na nutnost rovného přístupu ke všem pojištěncům v obdobných případech, např. při rozhodování o žádostech o odstranění tvrdosti zákona, neboť i v této oblasti byly často shledány nedostatky.

Podnět sp. zn.: 4358/2003/VOP/EH

Nevyhotovení protokolu o jednání s pojištěncem v průběhu správního řízení je postupem, který je v rozporu s ustanovením § 22 správního řádu. Ponechání podání pojištěnce bez odpovědi ze strany zdravotní pojišťovny, aniž by bylo prověřeno, zda jeho předchozí podání ve věci bylo správně vyřízeno, bylo vyhodnoceno jako postup, který je v rozporu se zažitou praxí, založenou na vládní vyhlášce o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících.

Veřejný ochránce práv se zabýval podnětem pana A. K., který jej požádal o prošetření postupu zdravotní pojišťovny při vymáhání dlužného pojistného na zdravotní pojištění a penále. K zjištěným pochybením zdravotní pojišťovny, na něž ochránce upozornil ve zprávě o šetření, přijal její ředitel následně opatření k nápravě, které by mělo do budoucna zajistit její správný postup.

Stěžovatel kritizoval postup zdravotní pojišťovny, poukazoval na skutečnost, že se s ním nechtěla dohodnout na postupném splácení dluhu, i když byl ochoten začít dluh splácet, kritizoval rovněž výši penále a to, že na některé jeho dopisy ve věci zdravotní pojišťovna vůbec nereagovala.

Veřejný ochránce práv po prošetření případu zjistil, že zdravotní pojišťovna vyměřila a vymáhala dlužné pojistné a penále správně. Současně nezjistil, že by odmítala dohodu o splátkách, neboť svému pojištěnci sama nabídla splátkový kalendář, doporučeně zaslaný písemný návrh si však pojištěnec na poště nepřevzal. Při podrobném prošetření případu ale ochránce zjistil, že o průběhu jednání s pojištěncem nebyl vyhotoven písemný protokol, z něhož by bylo patrné, jak probíhalo a jaké návrhy byly podány. Tvrzení obou stran ohledně průběhu tohoto jednání byla zcela odlišná. Vzhledem k uvedenému pochybení ale nebylo možné věc dodatečně zcela přezkoumat. Zdravotní pojišťovna pochybila i tím, že ponechala bez odpovědi některé dopisy pojištěnce, o nichž usoudila, že v nich nic nového nesděluje, aniž by přezkoumala, zda jeho původní podání bylo správně vyřízeno, a o výsledku podala jmenovanému písemnou zprávu. Jelikož s pojištěncem komunikovala především telefonicky či osobně bez vyhotovení záznamů o těchto jednáních, nebyla pojišťovna schopna prokázat, že pojištěnci dostatečně vysvětlila některé nejasnosti vyplývající z jeho návrhů. Teprve po řádném objasnění věci je možno pojištěnce předem upozornit, že jeho další obdobná podání, neobsahující nové informace k věci, již budou pouze zakládána do spisu.

Podnět sp. zn.: 1392/2004/VOP/EH

Pokud pojištěnec nepředložil po svém návratu z ciziny a opětovném přihlášení u zdravotní pojišťovny doklady o svém zdravotním pojištění za období, kdy byl z veřejného zdravotního pojištění odhlášen v souvislosti s dlouhodobým pobytem v cizině, je povinen doplatit zpětně pojistné, neboť nesplnil podmínky stanovené zákonem o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan L. R. s podnětem, v němž kritizoval postup zdravotní pojišťovny v souvislosti s požadavkem doplacení pojistného na zdravotní pojištění a penále za dobu, kdy pobýval dlouhodobě v cizině a byl odhlášen z veřejného zdravotního pojištění.

Na základě přezkoumání postupu zdravotní pojišťovny veřejný ochránce práv konstatoval, že vymáhání doplatku za období pobytu stěžovatele v cizině je v souladu s platnými právními předpisy. Pojištěnec se skutečně v letech 2002–2004 zdržoval v cizině a před odjezdem učinil prohlášení o dlouhodobém pobytu v cizině, po svém návratu ale nedoložil, že by byl po dobu pobytu zdravotně pojištěn. Zdravotně pojištěn ani nebyl, neboť to nepovažoval za nutné. Zákonem stanovenou podmínku nesplnil, přestože byl před odjezdem dostatečně poučen. Formulář zdravotní pojišťovny, který stěžovatel před odjezdem do ciziny vyplnil a podepsal, obsahoval poučení podle platné právní úpravy. Příslušná zdravotní pojišťovna proto neměla jinou možnost než požadovat zpětnou úhradu pojistného na zdravotní pojištění i za období jeho pobytu v cizině. Podnět byl po vysvětlení věci odložen jako zjevně neopodstatněný.

Činnost orgánů ochrany veřejného zdraví

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 31 podnětů.

Řada občanů se obrátila na ochránce se stížnostmi na hluk z provozoven služeb, z restaurací, diskoték a barů, z veřejných produkcí hudby, ale také hřišť. Občané namítali překročení hlukových limitů, narušení pohody bydlení, nečinnost krajských hygienických stanic a jejich nedostatečnou součinnost s příslušnými stavebními úřady. Příčiny těchto problémů byly mnohdy skryty v nerespektování stanoviska vydaného příslušným okresním hygienikem v minulosti či jeho nezpracování stavebním úřadem do kolaudačního rozhodnutí, které se během času stalo nepřezkoumatelným.

Některé krajské hygienické stanice odmítají věcnou příslušnost a u restaurací a obdobných provozoven nepřístupují k měření hlukové zátěže s odůvodněním, že se jedná o hlasové projevy osob, které nelze podle nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací měřit. Stavební úřady zase odmítají jakkoliv působit ve věci snížení hlučnosti a namítají, že bez zjištění překročení hlukových limitů nelze přistoupit k nařízení nezbytných úprav. Ochránce se setkal rovněž s případem, kdy nebylo měření provedeno, neboť se podle vyjádření krajské hygienické stanice jednalo v případě veřejné produkce hudby o nahodilou událost. Za nahodilou událost přitom považovala stanice skutečnost, že jde o veřejnou produkci hudby organizovanou jedenkrát ročně. Možnost přijmout opatření ke snížení hlučnosti však má podle názoru ochránce jak krajská hygienická stanice, tak stavební úřad.

V případě hřišť krajské hygienické stanice věcnou příslušnost k řešení problematiky odmítají s poukazem na to, že se jedná o hluk pocházející z hlasových projevů osob na veřejném prostranství, a proto, ačkoliv lze přistoupit k měření hluku, nelze z výsledků vyvodit žádné sankce či jiná opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Stavební úřady u hřišť často plošně popírají, že se jedná o stavbu podle veřejného práva stavebního, a z toho vyvozují svou absolutní nepříslušnost.

Na veřejného ochránce práv se často obracejí občané se stížnostmi na nečinnost správních úřadů, když se znovu neúspěšně snaží dosáhnout prošetření svých stížností upozorňujících na výskyt plísní v bytě. Dochází k situacím, kdy se krajská hygienická stanice odmítne danou problematikou zabývat s odkazem na nedostatek působnosti a odkáže občana na příslušný stavební úřad. Stavební úřad opětovně odkazuje občana zpět na krajskou hygienickou stanici.

Odmítání působnosti a odkazování na jiný správní úřad, kdy správní úřady navzájem nespolupracují a nesnaží se dostatečně aktivně kompetenční konflikty odstranit, není podle názoru veřejného ochránce práv hospodárné a nesvědčí o dobré kvalitě veřejné správy. Takový postup je v rozporu s principy dobré správy, mezi něž bezpochyby patří projednání jakéhokoliv podnětu občana bez zbytečných průtahů a ve vzájemné spolupráci, spadá-li řešení věci do působnosti více správních úřadů.

Výše uvedená zjištění vedla ochránce k zahájení šetření z vlastní iniciativy, jež má mimo jiné za cíl nashromáždit poznatky o aplikaci zákona o ochraně veřejného zdraví a příslušného nařízení vlády a přispět k odstranění výkladových nejasností a sjednocení postupu dotčených orgánů státní správy.

Podnět sp. zn.: 287/2003/VOP/SN

Nelze-li při stížnostech na překračování limitů hluku při užívání stavby dovést rozpor s kolaudačním rozhodnutím, je možno přistoupit k řešení věci podle ustanovení § 87 stavebního zákona, kterým jsou upraveny podmínky pro nařízení tzv. nezbytných úprav, lze-li dovést na takovém opatření veřejný zájem (obecně chráněný zájmem o ochraně veřejného zdraví). V takových případech je žádoucí, aby stavební úřad spolupracoval s příslušnou hygienickou stanicí.

Na veřejného ochránce práv se obrátilo společenství vlastníků jednotek z města P. zastoupené panem K. (dále jen „stěžovatel“) s výhradami k postupu odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“) při řešení stížností a podnětů uplatňovaných stěžovatelem ve věci obtěžování hlukem (překračování jeho přípustných hodnot) v důsledku provozu hudebních produkcí. Podle názoru stěžovatele je příčinou tohoto stavu věcí užívání uvedené stavby v rozporu s vydaným kolaudačním rozhodnutím.

Šetřením ochránce zjistil, že obsah předmětného kolaudačního rozhodnutí není natolik jednoznačný a srozumitelný, aby z něho bylo možno bez pochybností dovést soulad nebo rozpor užívání stavby s kolaudačním rozhodnutím. Jde tedy beze všech pochyb o rozhodnutí

neurčitě, a tím i nezákonně. I přes určité počáteční průtahy, procesní nesrovnalosti a nedostačnou spolupráci mezi stavebním úřadem a hygienickou stanicí bylo postupně dosaženo účinného řešení prostřednictvím aplikace § 87 stavebního zákona. I když si řešení případu vyžádalo delší dobu, majitel předmětné stavby posléze respektoval rozhodnutí stavebního úřadu a zpracoval projektovou dokumentaci jako podklad pro následné rozhodnutí stavebního úřadu dle citovaného zákonného ustanovení.

Podnět sp. zn.: 103/2004/VOP/EH

Řádně odůvodněné uložení pokuty orgánem veřejného zdraví za prokázaný přeštek v přiměřené výši na úseku zdravotnictví je postup v souladu s platnými právními předpisy.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan R. M. s podnětem, v němž kritizoval orgány ochrany veřejného zdraví za uložení pokuty v souvislosti s provedením hygienického dozoru na dětském táboře. Argumentoval tím, že vyčtená pochybení byla následně napravena. Domníval se, že se mu hygienická služba snažila vnutit, že poškozoval zdraví dětí.

Na základě přezkoumání případu veřejný ochránce práv neshledal pochybení orgánů ochrany veřejného zdraví, které by odůvodňovalo jeho zásah. Orgán ochrany veřejného zdraví kontrolou zjistil, že se provozovatel tábora pro děti dopustil dvou přešteků na úseku zdravotnictví. Na základě odmítnutí zaplatit blokovou pokutu došlo poté k řízení provedenému podle zákona o přestupcích a zákona o správním řízení, v němž byla ze strany krajské hygienické stanice uložena pokuta ve výši 1 000 Kč. Rozhodnutí následně potvrdil i hlavní hygienik ČR. Výše pokuty byla řádně a dostatečně odůvodněna. Veřejný ochránce práv stěžovateli objasnil přiměřenost postupu orgánů ochrany veřejného zdraví a upozornil jej současně, že přímo v rozhodnutí o uložení pokuty je uvedeno, že k poškození zdraví nedošlo.

Péče o zdraví, ostatní působnost ministerstva zdravotnictví

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 146 podnětů.

Veřejný ochránce práv přezkoumával opět množství podnětů kritizujících postup úřadů při prošetření a vyřízení stížností na poskytnutou zdravotní péči, případně na jednání zdravotnických pracovníků.

V dané oblasti byly shledány chyby zejména při vyřizování stížností. Nejčastěji spočívaly v nedodržování lhůt, nedostatečném či zjevně neúplném informování stěžovatelů. Méně často se vyskytly případy neprošetření stížnosti či její části. Veřejný ochránce práv se rovněž setkal s tím, že některé krajské úřady postupovaly stížnosti k prošetření či vyřízení České lékařské komoře, což bylo rovněž vyhodnoceno jako nesprávný postup. V případech, u nichž vznikla pochybnost, zda byl při výkonu zdravotní péče dodržen správný postup, by krajské úřady měly pro jejich posouzení ustavit územní znaleckou komisi.

Pokud podněty nesměřovaly proti úřadům, ale přímo proti zdravotnickým zařízením či jednotlivým lékařům, byl stěžovatelům objasněn rozsah působnosti veřejného ochránce práv. Současně byli poučeni o možných dalších krocích k prošetření věci. Zároveň byli vyzváni, aby se na veřejného ochránce práv znovu obrátili, pokud by jejich stížnost podaná některému z úřadů nebyla vyřízena, případně pokud by byla vyřízena nesprávně.

Několik občanů i v tomto roce upozornilo veřejného ochránce práv na skutečnost, že se nemohou domoci informací ze své zdravotnické dokumentace či zdravotnické dokumentace zemřelé blízké osoby. Tato otázka není dosud zákonem o péči o zdraví lidu výslovně upravena, přestože ochránce na absenci právní úpravy již druhým rokem upozorňuje ministerstvo zdravotnictví. Ačkoliv vláda České republiky uložila ministryni zdravotnictví již usnesením ze dne 13. ledna 2003 zpracovat návrh novely zákona o péči o zdraví lidu, zaručující právo blízkých osob zemřelého pacienta na přístup k veškerým informacím shromážděným o něm ve zdravotnické dokumentaci, ministerstvo vládě tuto novelu nepředložilo. Rovněž nebyla v konkrétních případech naplňována část citovaného usnesení vlády, která uložila ministryni zdravotnictví zajistit ještě před novelizací zákona o péči o zdraví lidu informování blízkých osob zemřelého pacienta, kterým náleží toto právo na základě obecnější právní úpravy obsažené v občanském zákoníku (ochrana osobnostních práv).

Vzhledem k tomu, že tato záležitost není dosud zákonem upravena, poskytuje veřejný ochránce práv občanům, kteří se s tímto problémem setkají, alespoň informace o předmětném usnesení vlády, jež vychází z právního názoru veřejného ochránce práv. Prosazení tohoto výkladu právních předpisů napomáhá nyní i skutečnost, že se s ním ztotožnila i Česká lékařská

komora, která vydala tiskové prohlášení v souvislosti s medializací problému vydání zdravotnické dokumentace manželce zesnulého Ivana Hlinky. Po opakovaném upozornění veřejného ochránce práv na nedostatečnou právní úpravu této problematiky připravilo ministerstvo návrh novely, která požadavky veřejného ochránce práv zohledňuje. V současné době je materiál v mezirezortním připomínkovém řízení, po vypořádání připomínek by měl být předložen vládě.

Podnět sp. zn.: 850/2003/VOP/EH

Vládní vyhláška o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících ukládá úřadu potvrdit obdržení stížnosti, vyrozumět stěžovatele o prodloužení lhůty pro vyřízení stížnosti a o důvodech jejího prodloužení. Nevyřídí-li úřad všechny body stížnosti, je takový postup navíc v rozporu s právem.

Paní E. J. podala podnět, v němž kritizovala postup ministerstva zdravotnictví (dále jen „MZ“) při vyřízení stížnosti na postup lékařů nemocnice v souvislosti s poskytnutou zdravotní péčí.

Veřejný ochránce práv při šetření zjistil, že stěžovatelka nebyla úřadem písemně informována o obdržení stížnosti. První písemnou reakci úřadu obdržela až na základě své urgencye. Nebyla rovněž upozorněna na prodloužení lhůty pro vyřízení stížnosti a informována o důvodech jejího prodloužení. Při vyřizování stížnosti došlo navíc k prodloužení jejího vyřízení způsobenému pozdním dodáním posudku nezávislým odborníkem, přičemž ministerstvo nečinně vyčkávalo. Ze závěrů v posudku, s nimiž se úřad ztotožnil, bylo zřejmé, že část stížnosti byla shledána oprávněnou.

Při prošetření případu ochránce zjistil, že úřad požádal ředitele nemocnice o zajištění opatření k nápravě až několik měsíců poté, co obdržel odborný posudek ve věci, který nedostatky popsal. Vedení nemocnice následně přijalo opatření k nápravě, jež by měla v budoucnu zabránit opakování pochybení v komunikaci s pacienty. Vyřizující odpověď MZ byla zcela nekonkrétní, neobsahovala informaci o zjištěných nedostatcích, o přijatých opatřeních k nápravě. Bylo zřejmé, že nebyly vyřízeny všechny body stížnosti a o způsobu vyřízení stížnosti se stěžovatelka dozvěděla až v průběhu šetření podnětu podaného ochránci, kdy teprve obdržela dopis vedení nemocnice. Pochybení spočívající v nesprávné léčbě nebyla při šetření stížnosti shledána, proto nebyla v této části stížnosti shledána oprávněnou. Pochybení bylo shledáno v komunikaci mezi lékaři a pacientkou. Komunikace byla zjevně nedostatečná a před zákrokem nebyl také sepsán odpovídající „revers“.

Vedení ministerstva závěry z šetření ochránce akceptovalo a přijalo opatření k nápravě zjištěných pochybení. Na základě jeho závěrů a doplňujícího podání stěžovatelky se rozhodlo případ znovu prošetřit a přetrvávající nejasnosti jí vysvětlit.

Podnět sp. zn.: 2213/2003/VOP/EH

Neobsahuje-li odpověď úřadu vyřizující stížnost občana informaci o zjištěných ve věci, na jejichž základě byly vysloveny určité závěry, lze takový postup hodnotit jako porušení principů dobré správy. Informace poskytnuté stěžovateli po prošetření věci musí být úplné a přesvědčivé.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan Z. P. s podnětem týkajícím se postupu MZ v souvislosti s prošetřením a vyřízením stížnosti na zdravotní péči poskytnutou jeho synovi v nemocnici, jejímž zřizovatelem je ministerstvo. Uvedl, že vyřízení stížnosti ze strany úřadu pokládá za nedostatečné. Kritizoval jeho postup při prošetření věci, současně poukazoval na skutečnost, že se nedozvěděl, na základě jakých informací úřad dospěl ke svým závěrům.

Veřejný ochránce práv po přezkoumání postupu úřadu neshledal chybný postup při prošetření stížnosti. Současně konstatoval, že vyřizující odpověď odrážela závěry, k nimž šetření dospělo, její obsah však neodpovídal principům dobré správy. Odpověď byla příliš stručná, postrádala jakoukoliv informaci o zjištěných ve věci, na jejichž základě byly závěry vysloveny. Nejsou-li poskytnuty stěžovateli adekvátní informace odůvodňující vyslovené závěry, může být důvěra ve správnost vyřízení stížnosti nedostatečným sdělením zbytečně oslabena. Pokud by z poskytnutých informací byla zřejmá správnost závěrů úřadu v tom smyslu, že byl při léčbě dodržen správný postup, mohlo by to současně napomoci i obnovení důvěry mezi lékaři a zákonným zástupcem nezletilého dítěte. Na základě zprávy o šetření ministryně zdravotnictví navrhla, že ministerstvo poskytne stěžovateli další informace, pokud projeví zájem o podrobnější analýzu šetření. Stěžovatel následně její návrh využil.

Podnět sp. zn.: 3414/2003/VOP/PM

Aby opatrovník mentálně postiženého mohl účinně chránit jeho právo na zdraví a uplatňovat s tím související práva, je nutné, aby byl ústavem sociální péče včas informován o převozu klienta do nemocnice a jeho hospitalizaci. Takový postup je v zájmu klienta a ulehčuje provádění potřebných vyšetření a zvládnutí celkové situace.

Veřejný ochránce práv zahájil šetření podnětu paní J. U., ve kterém si stěžovala na postup pracovníků ústavu sociální péče (dále jen „ústav“) při poskytování péče jejímu mentálně postiženému synovi, R. K. Ústav ji jako soudem ustanovenou opatrovníci R. K. neinformoval, že její syn měl zdravotní potíže a byl převezen do nemocnice; při převozu mu nebyl zajištěn doprovod některého z pracovníků ústavu. Zdravotničtí pracovníci ústavu rovněž zanedbali péči o jejího syna. Ten byl převezen do nemocnice bez doprovodu personálu. V nemocnici se komunikace s pacientem podstatně zhoršila. Odmítal jakékoliv vyšetření, a proto byl „přikurtován“ k lůžku. Následoval převoz zpět do ústavu, kde se mu přitížilo. Následující den musel být opětovně převezen do nemocnice, podstoupil operaci v odpoledních hodinách. Teprve večer byla o provedeném operačním zákroku podána zpráva matce. Následujícího dne R. K. zemřel na septicko-toxický šok.

Veřejný ochránce práv konstatoval, že ústav pochybil, když neinformoval opatrovníci mentálně postiženého klienta o jeho převozu do nemocnice a nezajistil klientovi doprovod některého z pracovníků ústavu. Tím, že opatrovnice nebyla o hospitalizaci svého syna informována, byl jí znemožněn výkon opatrovnických práv a povinností vyplývajících ze zákona. Její přítomnost by s největší pravděpodobností rovněž ulehčila provádění potřebných vyšetření a celkovou situaci mohla zásadně ovlivnit. Do nemocnice měl R. K. doprovázet alespoň pracovník ústavu, zvláště pokud se předpokládala jeho hospitalizace, kdy přítomnost známé osoby mohla celou situaci ulehčit. Postupem ústavu byl porušen i interní předpis, neboť povinnost ihned informovat opatrovníka o změně zdravotního stavu klienta a povinnost doprovázet klienty do zdravotnických zařízení byla zakotvena v písemném příkazu ředitele již od roku 2002.

Podnět sp. zn.: 3749/2003/VOP/PM

Krajský úřad je oprávněn provádět kontrolu poskytované zdravotní péče i v případech, kdy vzniknou pochybnosti, že tato péče nebyla poskytnuta lege artis. Na tom nic nemění ani skutečnost, že se stejnou stížností zabývaly orgány činné v trestním řízení. Zjištěná pochybení nemusí mít znaky trestného činu, mohou však zakládat jinou odpovědnost než trestněprávní.

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní P. L. se stížností na zdravotnický personál domova důchodců s žádostí o pomoc ve věci řádného prošetření úmrtí své matky, paní A. V. V rámci prověřování trestního oznámení byla nařazena soudní pitva. Z informace o jejích výsledcích zjistila paní P. L., že matka měla zlomená žebra, za pobytu v domově důchodců byla depresivní a že kromě léků předepsaných lékařem dostávala léky na tlášení bolesti. Ochránce zahájil šetření u krajského úřadu, který podle zákona o veřejném zdravotním pojištění prošetřuje stížnosti na poskytnutou zdravotní péči.

Po přijetí paní A. V. do domova důchodců nebyli její rodinní příslušníci spokojeni se zdravotní péčí, které se paní A. V. v domově dostávalo. Z důvodu zhoršení zdravotního stavu ji nechali převézt na interní oddělení nemocnice. Podle tvrzení paní P. L. byla pacientka dehydrovaná a silně utlumená léky. Po dvou dnech zaměstnanci nemocnice paní P. L. telefonicky sdělili, že její matka zemřela. Dne 4. října 2002 se následně paní P. L. obrátila na okresní úřad se stížností na zdravotnický personál domova důchodců. Okresní úřad dne 5. listopadu 2002 stížnost vyřídil se závěrem, že zdravotnický personál domova důchodců nepochybil. Proti tomuto rozhodnutí se paní P. L. odvolala a požadovala nové prošetření stížnosti. Odbor sociálních věcí krajského úřadu jí sdělil, že se na vyřizování stížností nevztahuje správní řád, a není proto možno se v případě nesouhlasu s vyřízením odvolat. Dále sdělil, že v dané věci nelze vést ze strany krajského úřadu další řízení, protože se stejnou věcí zabývají i orgány činné v trestním řízení. Krajský úřad paní P. L. doporučil vyčkat výsledků šetření etické komise České lékařské komory (dále jen „ČLK“).

V závěrečné zprávě o výsledcích šetření veřejný ochránce práv konstatoval, že jedním z principů dobré správy je zásada posuzování podání podle jeho obsahu, nikoliv dle označení. Krajský úřad se touto zásadou při vyřizování stížnosti paní P. L. neřídil. Skutečnost, že se stížností již zabývaly orgány činné v trestním řízení, neznamená, že z tohoto důvodu nelze vést šetření v dané věci ze strany krajského úřadu. Zjištěná pochybení nemusí mít znaky trestného činu a mohou zakládat jinou odpovědnost než trestněprávní. Rovněž skutečnost, že se stížností zabývá ČLK, nevylučuje a priori možnost, aby se jí zabýval i krajský úřad. Obecně je to právě a

pouze krajský úřad, který je oprávněn z pozice registrujícího orgánu sankcionovat nestátní zdravotnická zařízení v souladu se zákonem o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních.

Pokud krajský úřad neprošetřil stížnost v lednu roku 2003, mohl tak učinit v prosinci téhož roku, kdy byl k tomu vyzván veřejným ochráncem práv, a to jako orgán příslušný podle zákona o veřejném zdravotním pojištění. Krajský úřad požádal okresní sdružení lékařů ČLK o nové prošetření případu. Tímto postupem zúžil de facto okruh subjektů, na které se může pojištěnec v souladu se zákonem obrátit. ČLK ale věc neprošetřila, což krajský úřad nezaregistroval. Jelikož stížnost paní P. L. nebyla nově prošetřena tak, jak krajský úřad uvedl, nemohly být stěžovatelce sděleny ani výsledky nového šetření, a tudíž stížnost nebyla vyřízena. Postup krajského úřadu vyhodnotil ochránce jednak jako porušení zákona o veřejném zdravotním pojištění, jednak zákona o péči o zdraví lidu a zákona o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních. Krajský úřad poté přijal opatření k nápravě, navržené veřejným ochráncem práv, a k prošetření úmrtí paní A. V. bude ustanovena územní znalecká komise.

2.3 Sociální zabezpečení

Dávky státní sociální podpory a sociální péče

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 131 podnětů.

V oblasti dávek sociální péče a dávek státní sociální podpory se v roce 2004 veřejný ochránce práv i nadále zabýval činností příslušných správních úřadů v souvislosti s rozhodováním o dávkách. Veřejný ochránce práv shledal pochybení zejména v nedostatečné realizaci poučovací povinnosti vůči žadatelům a příjemcům dávek o tom, které skutečnosti jsou rozhodné pro nárok na dávku, také v nečinnosti úřadů a v porušení principů dobré správy. Veřejný ochránce práv s uspokojením konstatoval, že se snížil počet stížností týkající se výpočtu nákladů na domácnost při rozhodování o výši dávky sociální péče, což je zřejmě projevem lepšího plnění poučovací povinnosti úřadem a rovněž zlepšení informovanosti příjemců dávek.

V souvislosti s novelizací zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, provedené zákonem č. 422/2003 Sb., se veřejný ochránce práv ve zvýšené míře zabýval podněty stěžovatelů souvisejícími s aplikací a interpretací citovaného zákona.

V oblasti dávek státní sociální podpory pak veřejný ochránce práv konstatoval pochybení správních úřadů při rozhodování o dávkách státní sociální podpory z důvodu nesplnění podmínky trvalého pobytu na území ČR. Společně posuzovanými osobami žadatelů a příjemců dávek státní sociální podpory jsou žadatelé o azyl (do 1. 1. 2004, kdy zákon č. 453/2003 Sb. výslovně žadatele o udělení azylu vyloučil z okruhu možných příjemců dávek státní sociální podpory), jejichž udělovaná víza na sebe postupně nenavazovala. Postup správních úřadů, který za trvalý pobyt žadatele o azyl na území ČR považuje 365 dnů nepřetržitého pobytu, tj. 365 dnů na sebe nepřetržitě navazujících víz, považuje veřejný ochránce práv za chybný. Jelikož se jedná o nesprávný výklad ministerstva práce a sociálních věcí, oslovil veřejný ochránce práv tento ústřední orgán státní správy.

Podnět sp. zn.: 3251/2003/VOP/ZG

Při poskytování dávek sociální péče podle zákona o sociální potřebnosti není ze strany správních úřadů možné požadovat zrušení penzijního připojištění ve chvíli, kdy se občan dostane do obtížné sociální situace. Předčasnou výpověď smlouvy s penzijním fondem vzniká povinnost vrátit veškeré státní příspěvky, nadto se uzavírá cesta k zabezpečení občana pro budoucí nepříznivou sociální událost vlastním přičiněním s minimální participací státu.

Veřejný ochránce práv se zabýval podnětem L. P., která se na ochránce obrátila s žádostí o prošetření postupu městského úřadu při rozhodování o dávce sociální péče, který podmiňoval výplatu dávky sociální péče žádostí o ukončení smlouvy o penzijním připojištění a výplatu odbytného. Odbytné se vyplácí za splnění zákonem stanovených podmínek, pokud účastník podá výpověď penzijního připojištění nebo se dohodne s pojišťovnou na ukončení smlouvy. Penzijní připojištění s přímou účastí státu ve výši 300 Kč měsíčně hradila matka příjemkyně dávky.

Podle názoru ochránce měl dotčený správní úřad vzít v úvahu skutečnost, že smlouvu o penzijním připojištění žadatelka o dávku sociální péče neuzavřela v době, kdy se dostala do stavu hmotné nouze, ale v době dřívější. Není tedy možné spravedlivě požadovat zrušení takového vkladu ve chvíli, kdy se občan dostane do obtížné sociální situace, neboť předčasnou

výpovědi smlouvy vzniká povinnost vrátit veškeré státní příspěvky, nadto se uzavírá cesta k zabezpečení občana pro budoucí nepříznivou sociální událost (stáří, nemoc, potřeba bydlení) vlastním přičiněním s minimální participací státu. Za přiměřené lze považovat, aby po dobu trvání akutní obtížné situace, která vyžaduje intervenci v podobě poskytnutí opakujících se dávek sociální péče, rezignoval příjemce na placení měsíčních vkladů na spoření, platil minimální nutnou částku apod.

Podnět sp. zn.: 691/2004/VOP/ZG

Pořízení výbavičky pro dítě je mimořádným výdajem umožňujícím poskytnutí jednorázové peněžité dávky. Není výdajem, který by pokrývala dávka státní sociální podpory – porodné.

Paní G. D. se na veřejného ochránce práv obrátila s žádostí o posouzení správnosti postupu Městského úřadu v B. ve věci nepřiznání jednorázové peněžité dávky sociální péče na úhradu mimořádných výdajů spojených s těhotenstvím a mateřstvím, neboť dle názoru úřadu jsou tyto výdaje kryty dávkou státní sociální podpory – porodným. Úřad rovněž zamítl žádost G. D. o jednorázovou dávku sociální péče na nedoplatek plynu s tím, že na dlužné nájemné a nedoplatky energií se dávky nevztahují. Po zaplacení nákladů na bydlení a splátek plynu měla rodina G. D. k dispozici pouze 2 020 Kč měsíčně.

Dotčený správní orgán se dopustil několika pochybení, neboť nejednal v souladu s právem a s principy dobré správy, když zjevně nepostupoval se znalostí právní úpravy a podle skutečného stavu věci. Pořízení výbavičky pro dítě je mimořádným výdajem vyžadujícím poskytnutí jednorázové peněžité dávky. Dětská výbavička není výdajem, který by pokrývala dávka státní sociální podpory – porodné, jež je poskytována jako nároková dávka po narození dítěte bez ohledu na příjem rodiny.

Podnět sp. zn.: 1283/2003/VOP/ZG

V řízení o přiznání dávek státní sociální podpory je hlášení místa pobytu žadatele o azyl zcela nezávislé na skutečnosti, zda žadatel má, či nemá platné vízum. Není proto možno klást rovnítko mezi dobu tzv. oprávněného pobytu a dobu, po kterou dle zákona o azylu má cizinec hlášeno místo pobytu.

Paní E. T. byly zamítnuty žádosti o dávky státní sociální podpory (přídavky na děti), protože společně posuzovaná osoba, otec dětí, byl účastníkem řízení o udělení azylu a nesplňoval podmínku trvalého pobytu na území České republiky podle ustanovení § 3 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře. V lednu 2001 došlo k přetržení doby trvání víza, kdy o prodloužení víza požádal až den po jeho vypršení. Stěžovatelka namítala, že otec se na území ČR nepřetržitě nacházel po dobu delší než tři roky. Zákon o státní sociální podpoře považuje za oprávněné osoby fyzické osoby, které mají faktický pobyt na území ČR.

Hlášení místa pobytu žadatele o azyl je zcela nezávislé na skutečnosti, zda žadatel má platné vízum, či nemá. Z toho důvodu není možné klást rovnítko mezi dobu oprávněného pobytu a dobu, po kterou dle zákona o azylu má cizinec hlášeno místo pobytu. Úřad pochybil, když na základě vyjádření cizinecké policie dovodil, že osoba společně posuzovaná se stěžovatelkou nespĺňuje podmínku trvalého pobytu, a svým rozhodnutím stěžovatelce dávky odňal. Správní orgán si v tomto případě dostatečně neuvědomil odlišnosti obou zákonných úprav pobytu cizinců (zákon o pobytu cizinců a azylového zákona) a celý případ nesprávně posuzoval dle úpravy obsažené v zákoně o pobytu cizinců, který se však na daný případ nevztahuje. Vzhledem k tomu, že úřad s právním názorem ochránce nesouhlasí, vyvolal veřejný ochránce práv jednání na úrovni ministerstva práce a sociálních věcí s cílem sjednotit interpretační a aplikační praxi v celostátním měřítku.

Dávky důchodového pojištění, řízení o nich, důchody s cizím prvkem

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 208 podnětů.

Obecně lze konstatovat, že se na veřejného ochránce práv obracejí občané nejčastěji s podněty, které se týkají rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení Praha (dále jen „CSSZ“) ve věci důchodových dávek, méně jsou zastoupeny podněty, ve kterých si občané stěžují na činnost jednotlivých okresních správ sociálního zabezpečení. Nejvíce jsou zastoupeny podněty týkající se starobních důchodů, následovány invalidními důchody, důchody vdovskými a sirotčími. Přestože jsou podněty z oblasti důchodového zabezpečení nejružnějšího charakteru, je možno zobecnit, že u rozhodnutí o starobních důchodech napadají občané zejména výši přiznaného důchodu, u invalidních důchodů potom napadají rozhodnutí, jimiž byly jejich žádosti

zamítnuty, nejčastěji z důvodu nesplnění jedné ze dvou podmínek pro vznik nároku na invalidní důchod, tedy nezískání potřebné doby pojištění či skutečnosti, že zdravotní stav žadatele neodpovídá té které kategorii invalidního důchodu.

Podobně, jako tomu bylo i v předcházející souhrnné zprávě o činnosti, hodnotí ochránce přístup ČSSZ k jednotlivým šetřením jako příkladný. Podnětů napadajících stávající právní úpravu starobních a invalidních důchodů (zejména zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění) je minimum, případně stěžovateli navrhované změny právní úpravy jsou vesměs neopodstatněné, případně bez hlubší reformy důchodového systému realizovatelné.

Podněty z oblasti vdovských (vdoveckých) důchodů a důchodů sirotčích lze charakterizovat přesně opačně. Vesměs se týkají změny platné právní úpravy a pouze ojediněle jsou podněty, ve kterých si občané stěžují na konkrétní rozhodnutí o důchodové dávce. V případě vdovských důchodů se jedná o stížnosti na nerovné postavení žen, jimž byl přiznán vdovský důchod před 1. lednem 1996, za účinnosti zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, který obsahoval hranici nejvyšší možné výměry úhrnu vyplácených důchodů, a žen, jimž byl přiznán vdovský důchod po tomto datu, podle zákona č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, který již uvedenou hranici nezná. Nutno dodat, že tento problém byl bez úspěchu několikrát medializován a lze jej napravit pouze novelizací stávající právní úpravy. Občané podávající podněty z oblasti sirotčích důchodů nejčastěji nesouhlasí s navázáním vzniku nároku na sirotčí důchod na splnění podmínek ke vzniku nároku na důchodovou dávku zemřelého po 1. 1. 1996. Podrobnosti k problematice sirotčích důchodů jsou uvedeny v obecných závěrech této zprávy.

Již tradičně je početně zastoupena skupina podnětů týkající se aplikace Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi Českou a Slovenskou republikou a podnětů, v nichž si občané stěžují na rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí, který nevyhověl jejich žádosti o odstranění tvrdosti, či si stěžují na průtahy provádějící uvedené řízení. Zástupkyně veřejného ochránce práv vedla s ministrem práce a sociálních věcí v uplynulém roce jednání s cílem rozšířit okruh občanů, jimž bude žádost vyřízena kladně. Ideální řešení potom vidí ve změně stávající Smlouvy, neboť hledání hranice „tvrdosti“, která má být zásahem ministra napravena, považuje vzhledem k velké rozmanitosti jednotlivých případů za nekonečný proces. Co se týče průtahů v řízení o odstranění tvrdosti, lze konstatovat, že vzhledem k nabytí účinnosti zákona č. 424/2003 Sb. ke dni 1. ledna 2004 se již na uvedené řízení nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Připočteme-li k tomu skutečnost, že na kladné vyřízení žádosti není právní nárok a rozhodnutí ministra nepodléhá soudnímu přezkoumání, prostor pro zásah veřejného ochránce práv se v této oblasti snižuje na zjištění stavu žádosti v řízení, popřípadě urychlení jejího projednávání.

Další podněty, spadající do oblasti důchodového zabezpečení s cizím prvkem, se vyskytují pouze ojediněle a lze konstatovat, že se týkají jak aplikace jednotlivých smluv o sociálním zabezpečení, tak situací, kdy nemůže být nárok na důchodovou dávku přiznán pro absenci této smlouvy.

Podnět sp. zn.: 1017/04/VOP/PK

Podle ustanovení § 108 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, platí, že se na řízení ve věcech důchodového pojištění vztahují obecné předpisy o správním řízení, přičemž ustanovení § 49 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů, zakotvuje povinnost správního orgánu rozhodnout ve věci do 30 dnů ode dne zahájení řízení a ve zvlášť složitých případech rozhodnout nejdéle do 60 dnů. Nemůže-li správní orgán rozhodnout do 30, popřípadě do 60 dnů, je povinen o tom účastníka řízení s uvedením důvodů uvědomit.

Pan J. H. podal 11. března 2004 podnět, ve kterém si stěžoval na průtahy ze strany ČSSZ v řízení o přiznání sirotčího důchodu. K věci uvedl, že žádost o přiznání sirotčího důchodu podal „kolem 20. ledna“, s tím, že přesné datum nezná. Do dne podání podnětu nebylo o jeho žádosti rozhodnuto ani neobdržel žádné jiné vyrozumění, např. o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí.

Podle ustanovení § 108 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, platí, že se na řízení ve věcech důchodového pojištění vztahují obecné předpisy o správním řízení, přičemž ustanovení § 49 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů, zakotvuje povinnost správního orgánu rozhodnout ve věci do 30 dnů ode dne zahájení řízení a ve zvlášť složitých případech rozhodnout nejdéle do 60 dnů. Nemůže-li správní orgán rozhodnout do 30, popřípadě do 60 dnů, je povinen o tom účastníka řízení s uvedením důvodů uvědomit.

Jak vyplynulo ze stanoviska ČSSZ, které si veřejný ochránce práv v rámci svého šetření vyžádal, v případě žádosti pana J. H., která byla ČSSZ doručena dne 3. 2. 2004, byl první krok v řízení učiněn až po obdržení žádosti veřejného ochránce práv o stanovisko ve věci, dne 23. 3. 2004. Je tedy zřejmé, a ČSSZ to sama ve svém vyjádření uvádí, že došlo k porušení výše uvedeného ustanovení správního řádu. Pro úplnost lze uvést, že ačkoli podnět J. H. směřoval pouze na průtahy v řízení, ochránce vyžadoval též samotné rozhodnutí o přiznání sirotčího důchodu. Po posouzení rozhodnutí konstatoval, že bylo vydáno v souladu s platnou právní úpravou a ČSSZ se v něm nedopustila ani jiného pochybení.

Podnět sp. zn.: 631/2004/VOP/EH

Pokud nebyl zjištěn v průběhu trvání pracovní neschopnosti zaměstnance, která trvala déle než šest měsíců, jeho dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, nebyl dán důvod pro to, aby okresní správa sociálního zabezpečení sama zahájila řízení o uznání plné či částečné invalidity.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan A. M. s podnětem, v němž poukazoval na nečinnost okresní správy sociálního zabezpečení. Domníval se, že se dopustila pochybení tím, že nezahájila řízení o uznání jeho invalidity v době, kdy byl několik měsíců v pracovní neschopnosti.

Přezkoumáním případu veřejný ochránce práv zjistil, že stěžovatel žádal již v předchozích letech neúspěšně o přiznání plného invalidního důchodu. Jeho žádosti byly zamítnuty s tím, že není plně ani částečně invalidní, neboť z odborného lékařského posudku vyplývalo, že jeho schopnost soustavné výdělečné činnosti poklesla o 20 %. Podle zákona o důchodovém pojištění je pojištěnec plně invalidní tehdy, jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu poklesla jeho schopnost soustavné výdělečné činnosti nejméně o 66 % nebo je pro zdravotní postižení schopen soustavné výdělečné činnosti jen za zcela mimořádných podmínek. Částečně invalidní je tehdy, jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu poklesla jeho schopnost soustavné výdělečné činnosti nejméně o 33 %, případně pokud mu dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav značně ztěžuje obecné životní podmínky.

Řízení o přechodu z pracovní neschopnosti do invalidity se uskuteční nejdříve po šesti měsících trvání pracovní neschopnosti, kdy posudkový lékař OSSZ společně s ošetřujícím lékařem hodnotí zdravotní stav dotčené osoby. Dojdou-li k závěru, že se jedná o dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, předloží ošetřující lékař zdravotnickou dokumentaci lékaři OSSZ a je zahájeno řízení o uznání invalidity. V průběhu trvání pracovní neschopnosti stěžovatele ale nedošlo ošetřujícímu lékaři a posudkovému lékaři k závěru, že jeho zdravotní stav lze hodnotit jako dlouhodobě nepříznivý, podmiňující uznání invalidity. Dočasná pracovní neschopnost byla ošetřujícím lékařem ukončena.

Záležitost byla stěžovateli objasněna a byl upozorněn, že řízení může být zahájeno i na vlastní žádost občana. On sám si ale žádost nepodal. Veřejný ochránce práv neshledal nečinnost ani chybný postup správy sociálního zabezpečení.

Podnět sp. zn.: 2309/04/VOP/PK

Česká správa sociálního zabezpečení napravila novým rozhodnutím vadné rozhodnutí, kterým stěžovateli přiznala plný invalidní důchod v chybné, minimální výši. Veřejný ochránce práv tak dosáhl nápravy chyby v zápočtu doby studia jako doby pojištění a Česká správa sociálního zabezpečení doplatila stěžovateli vzniklý nedoplatek.

Veřejný ochránce práv šetřil stížnost pana Z. R. na rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení Praha (dále jen „ČSSZ“), kterým byl panu Z. R. přiznán plný invalidní důchod (dále jen „PID“). Výši PID stěžovatele zásadním způsobem ovlivnilo nezapočtení tříleté doby studia na zvláštní praktické škole jako doby trvání pojištění. Tato skutečnost ve spojení s dalšími ustanoveními zákona o důchodovém pojištění zapříčinila přiznání PID v minimální výši, přestože stěžovateli měl náležet důchod několikanásobně vyšší.

Podle ustanovení § 81 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, se řízení o přiznání dávky důchodového pojištění zahajuje na základě písemné žádosti. Podle ustanovení § 82 zákona sepisují žádosti o přiznání dávky důchodového pojištění na tiskopisech vydaných orgány sociálního zabezpečení ty organizace a okresní správy sociálního zabezpečení, u nichž se žádost o dávku podává. Podklady pro rozhodnutí ČSSZ opatřují a předkládají okresní správy sociálního zabezpečení, které také poskytují občanům odbornou pomoc ve věcech sociálního zabezpečení. Protože ČSSZ rozhodovala na základě žádosti, která neobsahovala veškeré relevantní skutečnosti, je evidentní, že došlo

k pochybení okresní správy sociálního zabezpečení, která nepostupovala v souladu s výše uvedenými ustanoveními zákona.

Podání informace o studiu jmenovaného před rokem 1999 si ČSSZ od odborného učiliště vyžádala až na základě výzvy veřejného ochránce práv ze dne 16. 7. 2004, přičemž skutečnost, že pan Z. R. navštěvoval uvedenou školu, vyplývala již z odůvodnění rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. února 2004. Přesto ČSSZ vydala dne 14. 5. 2004 rozhodnutí, kterým přiznala stěžovateli PID v minimální výši s odůvodněním, že ke dni 4. 6. 1997 nesplnil podmínky nároku na důchod z důvodu nezískání potřebné doby pojištění.

Veřejný ochránce práv konstatoval pochybení spočívající v porušení ustanovení správního řádu, neboť ČSSZ nerozhodovala na základě přesně a úplně zjištěného skutečného stavu věci a neopatřila si za tím účelem podklady potřebné pro rozhodnutí.

Ostatní agenda sociálního zabezpečení

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 54 podnětů.

I v roce 2004 se veřejný ochránce práv zabýval problematikou odškodnění podle zákona č. 261/2001 Sb. Veřejný ochránce práv v listopadu roku 2004 jednal s představiteli České správy sociálního zabezpečení ohledně postupu v případech osob žádajících o odškodnění podle § 1 odst. 3 zákona (osoby z rasových nebo náboženských důvodů ukrývané), kterým nebylo ministerstvem obrany vydáno osvědčení podle § 8 zákona č. 255/1946 Sb. Při tomto jednání se podařilo odstranit předchozí rozdílný výklad – veřejný ochránce práv se s představiteli ČSSZ shodl, že pokud žadateli nebylo vydáno osvědčení, není to automaticky důvodem pro zamítnutí žádosti o přiznání jednorázové peněžní částky podle zákona č. 261/2001 Sb. ČSSZ bude každý takový případ posuzovat individuálně a zkoumat, zda nejsou přesto splněny podmínky zákona.

Podnět sp. zn.: 2944/03/VOP/PK

Lhůta uvedená v ustanovení § 22 odst. 2 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, není lhůtou prekluzivní (propadnou). Žádost o vydání potvrzení o tom, že pracovní vztah byl ukončen z důvodu politické perzekuce nebo postupu porušujícího obecně uznávaná lidská práva a svobody, může podat ten, jehož pracovní poměr byl takto ukončen, i po jejím marném uplynutí.

Prostřednictvím poslance Josefa Víchy se na veřejného ochránce práv obrátil pan R. K. ve věci finančního odškodnění své osoby, neboť byl osobou perzekvovanou komunistickým režimem. Z podnětu samotného a též z dokumentů, které byly připojeny, vyplývá, že stěžovatel byl v roce 1958 z politických důvodů propuštěn ze zaměstnání učitele a byl přinucen pracovat manuálně, přičemž mu bylo systematicky zabraňováno ve zvyšování kvalifikace, a jeho mzda tak byla udržována na nejnižší možné úrovni. Podobně byl postižen i po opětovném návratu do školství v letech 1968 až 1976, kdy odešel do důchodu, který mu byl vyměřen na základě předchozího platového ohodnocení.

Na způsob diskriminace, který komunistický režim použil proti stěžovateli, pamatuje zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů. Žádost o mimosoudní rehabilitaci, či lépe řečeno, žádost o vydání potvrzení o tom, že pracovní vztah byl ukončen z důvodu politické perzekuce nebo postupu porušujícího obecně uznávaná lidská práva a svobody, může podat ten, jehož pracovní poměr byl takto ukončen, a to do šesti měsíců ode dne účinnosti zákona č. 87/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, tedy do šesti měsíců ode dne 1. dubna 1991. Nejedná se o lhůtu prekluzivní, a je proto možno podat žádost i po jejím marném uplynutí. Pokud občanu organizace, u níž byl v pracovním vztahu, případně její právní nástupce či ústřední orgán o tomto vydá osvědčení, je skončení pracovního poměru neplatné, neboť byl neplatný úkon, jímž došlo v rozhodném období ke skončení pracovního nebo služebního poměru či členského poměru k družstvu z výše uvedených důvodů. Rehabilitace osob postižených komunistickým režimem tímto způsobem znamená, že pro účely důchodového zabezpečení (pojištění) se doba od skončení tohoto pracovního vztahu do dne vzniku nároku na starobní, invalidní nebo částečný invalidní důchod, nejdéle však do dne účinnosti tohoto zákona, považuje za dobu zaměstnání.

Stěžovatel byl o výše uvedených skutečnostech podrobně informován, postupoval podle nich, osvědčení obdržel a starobní důchod mu byl přepočten.

2.4 Stavby a regionální rozvoj

Územní plánování a územní řízení

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 25 podnětů.

Územní plánování je problematikou, která i v roce 2004 zůstala v centru pozornosti občanů. Nejvíce stížností směřovalo proti nezařazení pozemků do zóny pro výstavbu nebo naopak proti jejich zařazení do zóny biokoridoru, lesoparku apod. Ačkoliv působnost ochránce lze vztáhnout pouze na proces pořizování územně plánovací dokumentace, většina stížností brojila proti jejímu schvalování či se dožadovala její změny. Schválení a změny územně plánovací dokumentace náleží do samostatné působnosti územně samosprávných celků, jež leží mimo působnost ochránce.

Veřejný ochránce práv se v rámci své činnosti opakovaně setkává s podceněním a zanedbáním role a významu územního plánování při ovlivňování podoby lidských sídel a krajiny. Ochránce je často konfrontován s případy, kdy obce nemají dosud schváleny územní plány nebo schválenou územně plánovací dokumentaci nedodržují, případně ji neumějí aktivně využívat ve své činnosti. V této souvislosti nelze pominout, že obec jako schvalovatel územního plánu vystupuje v roli „manažera území“, neboť je to ona, kdo v podobě územně plánovací dokumentace formuje budoucí podobu území a zásadním způsobem ovlivňuje jeho fungování z hlediska regulace nejrůznějších zájmů prezentovaných posléze v regulativech funkčního využití území. Je třeba si uvědomit, že každé lidské sídlo se svým jedinečným vztahem ke krajině, respektive se svým umístěním v ní, je složitým urbanistickým organismem, jenž se vyvíjí v čase a prostoru s určitou setrvačností, proto každý neuvážený a předem důkladně nezhodnocený zásah může tento svébytný organismus a jeho fungování na dlouhou dobu negativním způsobem ovlivnit. Nahodilé a předem nepromyšlené zásahy do území jsou přitom trvalou ranou na urbanistické a architektonické tváři měst a obcí, kterou nelze zhojit v krátkém časovém horizontu, ale často až za dobu několika let za trvalého úsilí a vzájemné spolupráce orgánu územního plánování a stavebního úřadu.

Nepříznivým projevem podcenění významu územního plánování je potom jev „divokého urbanismu“ v krajině a sídelní struktuře. Jde o problém, který sužuje okolí velkých měst, především pak okolí Prahy. Nutno konstatovat, že podle poznatků ochránce v uvedených územích selhává územní plánování, a to zřejmě z vícero příčin, které byly zmíněny výše (absence územních plánů venkovských obcí, popřípadě jejich nekvalitní podoba, nerespektování regulativů funkčního využití území). Výsledkem je bezkonceptní řešení rozvoje sídel projevující se typicky v přestavbě objektů v dosavadních rekreačních chatových oblastech s jejich následným užíváním k trvalému bydlení, což sebou přináší množství problémů, ať už jde o neexistenci odpovídající infrastruktury (problematická likvidace odpadních vod či odpadů), špatný přístup do lokalit včetně nedokonalého zajištění dopravní obslužnosti, nebo i konflikty mezi chataři a „novými“ obyvateli (např. spory o dodržování víkendového klidu). Mezi další projevy selhání územního plánování se pak řadí umístování problémových staveb do těsné blízkosti obytných zón (průmyslové objekty či kapacitní silnice v sousedství obydlených území), architektonické ztvárnění zástavby narušující krajinný ráz území, potažmo tradiční strukturu a podobu vesnické zástavby, nebo i ohrožení přírodních hodnot území (zvláště chráněná území, biokoridory v krajině).

Problémem stávající právní úpravy pořizování územně plánovací dokumentace nadále zůstává, že neposkytuje právům vlastníků a uživatelů nemovitostí dostatečnou ochranu. Proti zamítnutí námitek (připomínek) se totiž nelze odvolat, stejně jako nelze dát postup pořizovatele přezkoumat soudem. Podle stavebního zákona se totiž na projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Tuto právní úpravu veřejný ochránce práv opakovaně kritizuje ve svých souhrnných zprávách, které každoročně předkládá Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, a činí tak i v této zprávě o své činnosti za rok 2004.

Veřejný ochránce práv považuje za nutné a žádoucí všechny shora zmíněné negativní jevy související s tematikou územního plánování důsledně kritizovat s cílem upozornit na význam územního plánování pro budoucí podobu a rozvoj krajiny a lidských sídel.

V územních řízeních zaznamenal veřejný ochránce práv procesní vady, ale také nedostatečné posouzení souladu návrhu na vydání územního rozhodnutí s územně plánovací dokumentací. Chybné posouzení souladu záměru stavebníka s územně plánovací dokumentací s sebou obvykle nese riziko vzniku odpovědnosti státu za vydání nezákonného rozhodnutí. Stavební úřady by neměly posouzení a způsob vypořádání se s platnou územně plánovací dokumentací

podceňovat a měly by dbát na řádné odůvodnění a přezkoumatelnost svého rozhodnutí. Ochránce se při šetření podnětů opakovaně setkal se situacemi, kdy nebyla platná územně plánovací dokumentace respektována a v územním řízení byly zcela ignorovány další požadavky zákona na vydání rozhodnutí o využití území či umístění stavby (posouzení zásahu do krajinného rázu, vyjádření orgánu ochrany přírody a krajiny apod.). V tomto směru ochránce konstatoval, že rovněž dotčené orgány státní správy chránící zvláštní zájmy mají povinnost být dostatečně aktivní a samy včas využívat všech možností, jak na nerespektování zákonného postupu či nevypořádání se s jejich negativními odbornými stanovisky upozornit.

Podnět sp. zn.: 3631/2004/VOP/MH

Stávající právní úprava územního plánování podle veřejného ochránce práv neposkytuje dostatečnou právní ochranu vlastníkům staveb a pozemků v případě jejich nesouhlasu s rozhodnutím o jejich námitkách proti řešení funkčního využití území schváleného zastupitelstvem obce v územním plánu. Tuto právní úpravu veřejný ochránce práv opakovaně kritizuje ve svých souhrnných zprávách, které každoročně předkládá Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.

Veřejnému ochránci práv byl doručen podnět paní J. R., jímž se na ochránce obrátila s žádostí o pomoc a radu ve věci výstavby rodinného domku. Stěžovatelka uváděla, že chtěla postavit malý rodinný domek pro své děti, na stavebním úřadě jí však bylo řečeno, že od doby, kdy byla schválena změna územního plánu, byla na pozemek uvalena stavební uzávěra, což stěžovatelka vnímala jako zásah do svých vlastnických práv a daný postup považovala za špatný.

Podnět musel být odložen, neboť schvalování územního plánu probíhá v režimu samosprávy, kde působnost veřejného ochránce práv není dána. Působnost ochránce je dána až v procesu řízení o územním rozhodnutí, které již probíhá v režimu správního řízení. V konkrétním případě, pokud by územní rozhodnutí bylo v souladu s územním plánem obce, přijatým v samostatné působnosti, však stěžovatelka nemůže být v meritorní obraně proti němu úspěšná. Ochránce proto paní J. R. sdělil, že není sama, kdo se na něj v podobném případě obrátil s námitkou porušování vlastnických práv. V těchto a podobných případech však ochránce nemůže poradit nic jiného než usilovat o změnu územního plánu prostřednictvím zastupitelstva obce (města), neboť stávající právní úprava vylučuje možnost soudního přezkumu územně plánovací dokumentace. Samotný proces jejího pořízení neprobíhá v režimu správního řízení, proto se proti jeho konečné podobě nemohou vlastníci staveb a pozemků ani odvolat.

Stavební a kolaudační řízení

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 235 podnětů.

Při šetření podnětů směřujících vůči stavebním úřadům při stavebních a kolaudačních řízeních se veřejný ochránce práv často setkává se stížnostmi na délku jednotlivých řízení. Nejsou výjimkou řízení vlekloucí se více než dva, tři roky, na která pak navazují stavební řízení obdobné délky. Příčinu tohoto krajně neuspokojivého stavu přitom nelze vždy charakterizovat přímo jako nečinnost stavebních úřadů. Častým důvodem je i důsledné využívání opravných prostředků účastníky řízení, a následkem toho pak několikanásobné projednávání věci v odvolacím, případně v mimoodvolacím řízení a její opakované vrácení správnímu orgánu první instance. Znepokojující je přitom skutečnost, že důvody, pro které jsou rozhodnutí rušena, ve značné části případů nespočívají ve věci samé, ale v chybném postupu stavebních úřadů při řízení a vydávání rozhodnutí, lze je tedy označit za důvody procesního charakteru. Nelze přitom říci, že by se tak stávalo např. pouze při umísťování a povolování komplikovaných velkých investičních záměrů (blíže viz část III. zprávy), ale jde o obecný problém. Častou chybou je tak např. nerozhodování o námitkách podjatosti pracovníků stavebního úřadu. Veřejný ochránce práv proto neustále apeluje na obecní a krajské úřady, aby ve vzájemné spolupráci zlepšovaly a zkvalitňovaly činnost stavebních úřadů.

Další problematickou oblastí se jeví rozhodování stavebních úřadů o již existujících stavbách, a to zejména v souvislosti s jejich stavebně-technickým stavem. Mnohdy lze vysledovat snahu stavebních úřadů nahlížet na špatný technický stav staveb pouze jako na záležitost soukromého práva, kdy je povinností vlastníka vyrovnat se s případnými škodami takovým stavem způsobenými, čímž stavební úřady pomíjejí veřejný zájem na zachování staveb v takovém stavebně-technickém stavu, který by garantoval především jejich bezpečnost a zdravotní nezávadnost.

Přetrvávajícím problémem pak zůstává realizace výkonu rozhodnutí vydaných stavebními úřady, a to právě v případech, kdy se jedná o nařízení udržovacích prací či nařízení odstranění

stavby. Veřejný ochránce práv neustává (např. i prostřednictvím tiskové konference na dané téma) takový stav kritizovat a případy, kdy stavební úřad nepřikročí k výkonu rozhodnutí a je nečinný, opakovaně hodnotí jako závažné pochybení při výkonu státní správy.

Samostatnou kapitolou, blíže zmíněnou v části III. této zprávy, je pak nečinnost ministerstva pro místní rozvoj zejména při vyřizování podnětů k přezkoumání pravomocných rozhodnutí podřízených správních orgánů.

Podnět sp. zn.: 236/2003/VOP/KČ

Nečinnost stavebního úřadu ve věci rozsáhlé nepovolené výstavby nelze omlouvat složitostí případu ani nedostatečným personálním vybavením úřadu.

Na ochránce se obrátil vlastník domu v obci Ú., která leží v blízkosti hlavního města, s tím, že příslušný stavební úřad je nečinný ve věci rozsáhlé nepovolené výstavby rodinných domů za hranicí zastavěného území obce. Ochránce provedl široce pojaté šetření, v jehož průběhu prostudoval více než tři sta nejrůznějších dokumentů a opakovaně prováděl šetření i na místě samém.

Šetřením veřejného ochránce práv bylo zjištěno, že celý případ má počátky již v roce 1996 a týká se celkem sedmi rodinných domů a několika souvisejících drobných staveb. Zatímco první dva domy byly řádně povoleny a postaveny ještě před schválením územního plánu obce Ú., další stavby byly postaveny až po schválení územního plánu a v rozporu s ním. Přesto byly tři z nich dodatečně povoleny stavebním úřadem a v případě ostatních, které povoleny nebyly a mělo u nich být vedeno řízení o odstranění stavby, byl stavební úřad nečinný. Přitom celá výstavba se nachází na zemědělské půdě, na pozemcích, které nejsou určeny k zastavění, a v bezprostřední blízkosti lesa a přírodního parku.

V rozsáhlém výčtu pochybení, která ochránce vytkl jednotlivým úřadům, figurovalo mj. chybné vydání souhlasů k vynětí pozemků ze zemědělského půdního fondu, nedostatečné postižení přestupků podle stavebního zákona, nečinnost ve věci odstranění staveb, nedostatečné vedení dokumentace ve správním řízení, nepostoupení podaných odvolání odvolacímu orgánu a mnohá další. Ochránce zaslal svou zprávu o šetření a později i své závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě všem příslušným správním úřadům včetně ministerstva pro místní rozvoj. Právě pod tlakem ministerstva a na základě závěrů ochránce probíhá v současné době snaha o napravení těch pochybení, u nichž je ještě náprava možná. Plnění navržených opatření k nápravě ochránce i nadále sleduje.

Podnět sp. zn.: 4282/2003/VOP/MH

Rozporný a nejednotný postup při výkonu státní správy vážným způsobem narušuje důvěru osob ve správnost a zákonnost rozhodování orgánu vykonávajícího státní správu. Takový postup je podle veřejného ochránce práv v rozporu s principem dobré správy.

Veřejný ochránce práv se zabýval podnětem manželů Z. a F. P., jimž se na ochránce obrátili s žádostí o prošetření postupu Magistrátu hl. m. P., a to ve věci kolaudačního řízení na stavbu kanalizace. Po šetření veřejného ochránce práv byla stavba zkolaudována.

Stěžovatelé uváděli, že jim odbor výstavby magistrátu povolil kolaudaci ucelené části vodovodního řádu, po přechodu kompetencí na odbor životního prostředí jim však magistrát odmítl ucelenou část kanalizace zkolaudovat. Stěžovatelé namítali, že je magistrát rozporným postupem a protichůdnými stanovisky odboru výstavby a životního prostředí dostal do zcela bezvýchodné situace a na pokraj existenčních problémů, neboť kvůli nezkolaudované kanalizaci nemohou zkolaudovat rodinný dům, nemohou se nastěhovat, uvolnit stávající byt a začít splácet nemalé dluhy za půjčku na stavbu rodinného domu.

Veřejný ochránce práv konstatoval, že jedním ze základních principů demokratického právního státu je princip právní jistoty a princip předvídatelnosti rozhodování. Na úseku veřejného práva stavebního se tento princip projevuje mimo jiné v tom, že stavebník je oprávněn očekávat řešení právních situací správními orgány ve stejných situacích stejně. Pokud správní orgán zvolí určité právní řešení jedné situace, je účastník správního řízení podle ochránce oprávněn důvodně předpokládat, že toto řešení bude zvoleno i v dalším případě, kdy lze situaci označit za stejnou či velmi obdobnou. Narušení tohoto principu vede podle veřejného ochránce práv k velmi vážnému oslabení důvěry občana ve správnost rozhodování orgánů státu, a tím také k významnému narušení již zmíněného principu právní jistoty.

Řízení o odstranění staveb

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 54 podnětů.

Již ve třech předchozích souhrnných zprávách předložených Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR podrobil veřejný ochránce práv kritice nedobry stav panující na úseku veřejného práva stavebního v oblasti výkonu rozhodnutí (exekucí). Již vyslovenou kritiku musí ochránce po zkušenostech s řešením podnětů v roce 2004 zopakovat.

Nadále přetrvává stav, kdy stavební úřady nejsou schopny a ochotny výkon svých rozhodnutí zajistit, a naplnit tak princip právní jistoty spočívající v oprávněném očekávání osob, že rozhodnutí orgánů státu budou realizována a jejich splnění bude ze strany správních úřadů efektivně zajištěno. Veřejný ochránce práv upozorňuje na to, že současný stav, kdy rozhodnutí stavebních úřadů nejsou ze strany stavebníků respektována a stavební úřady mnohdy tolerují existenci nezákonně realizovaných staveb, vede k vážnému oslabení důvěry v rozhodování správních orgánů a je třeba usilovat o to, aby byl tento stav změněn.

Podnět sp. zn.: 1409/2003/VOP/MH

Stavební úřad je povinen nařídit odstranění stavby postavené na cizím pozemku bez souhlasu jeho vlastníka, pokud stavebník neprokáže soulad stavby s veřejným zájmem a nedoloží vlastnické právo k pozemku nebo důkaz o tom, že se obrátil s žalobou na soud dle § 135c odst. 3 občanského zákoníku. V případě, že se stavebník na příslušný soud dle uvedeného ustanovení občanského zákoníku obrátí, je stavební úřad povinen správní řízení přerušit a vyčkat rozhodnutí soudu.

Na veřejného ochránce práv se obrátila stěžovatelka se žádostí o přezkoumání postupu Úřadu městského obvodu O., odboru výstavby, dopravy, investic a životního prostředí, ve věci zastavení řízení o odstranění stavby oplocení umístěné na cizím pozemku. Stavební úřad stavbu navzdory absenci vlastnického práva stavebníka k pozemku dodatečně povolil s odůvodněním, že pokud nedojde mezi stranami sporu k dohodě, přistoupí stavební úřad k dodatečnému povolení stavby.

Veřejný ochránce práv tento postup odmítl s tím, že jej nepovažuje za správný, a pokud se k němu stavební úřad přiklonil, dopustil se závažného pochybení a významného narušení jednoho z klíčových principů veřejného stavebního práva, neboť stavební zákon přísně zapovídá dodatečné povolení stavby na cizím pozemku v rámci řízení dle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona bez souhlasu a proti vůli vlastníka pozemku. Stavební úřad nemůže podle názoru veřejného ochránce práv přistoupit k dodatečnému povolení stavby oplocení bez souhlasu vlastníka stavbou dotčeného pozemku. Mohl by tak učinit pouze za předpokladu, že by se vlastníci stavby úspěšně domohli žalobou dle § 135c občanského zákoníku zřízení práva věcného břemene k části pozemku za náhradu. Stavební úřad měl podle ochránce řízení o odstranění stavby přerušit za účelem umožnění vlastníkům stavby oplocení podat žalobu dle § 135c občanského zákoníku. Pro případ, že by vlastníci oplocení žalobu ve stanoveném termínu k soudu nepodali, musel by rozhodnout o nařízení odstranění stavby, jiné řešení by bylo v rozporu se stavebním zákonem.

Podnět sp. zn.: 1497/2003/VOP/SN

Ochránce označil za chybný takový postup, kdy dochází k opakovanému pokutování stavebníka podle ustanovení § 105 odst. 3 písm. d) stavebního zákona za to, že ve stanoveném termínu stavbu neodstraní.

Veřejný ochránce práv vedl šetření na základě podnětu občana J. K., kterému byla opakovaně uložena pokuta odborem přestupkovým a právním příslušného městského úřadu (dále „OPP Mě Ú“) dle citovaného ustanovení stavebního zákona.

Úvodem je nutno předeslat, že dle citovaného zákonného ustanovení se přestupku dopustí ten, kdo neprovede ve stanovené lhůtě rozhodnutí příslušného stavebního úřadu o odstranění stavby. Jde o přestupek, který nelze postihovat opakovaně, neboť nemá charakter tzv. trvajícího přestupku. Vzniká jednorázově, pouze jedenkrát, a to právě v okamžiku marného uplynutí lhůty stanovené pro odstranění stavby (tj. nejde o trvající protiprávní činnost), a může tedy být pouze jedenkrát postižen, a to v zákonem stanovené jednoleté lhůtě. Veřejný ochránce práv navrhl nápravu spočívající v přezkoumání vadného sankčního rozhodnutí OPP Mě Ú (opakovaně postihujícího tentýž přestupek stěžovatele) prostřednictvím krajského úřadu v řízení mimo odvolání, avšak bez úspěchu, neboť krajský úřad zaujal ve věci stanovisko shodné se závěrem podřízeného úřadu. Argumentaci obou úřadů lze stručně shrnout tak, že přestupce je

úmyslně nečinný, a tím jeho přestupek pokračuje i po uplynutí lhůty stanovené k dobrovolnému splnění uložené povinnosti, tj. k odstranění stavby. Přestupek dle názorů zmíněných úřadů trvá, dokud stavebník sám nepovolnou stavbu (a tedy i protiprávní stav, který touto stavbou založil) dobrovolně neodstraní.

Protože krajský úřad návrh veřejného ochránce práv k nápravě nerespektoval, neměl ochránce jinou možnost než vyrozumět o celé situaci ministerstvo pro místní rozvoj jako vyšší správní úřad. Ministerstvo pro místní rozvoj se ztotožnilo se závěrem veřejného ochránce práv a kromě toho, že zajistilo, aby krajský úřad zahájil řízení o přezkoumání vadného sankčního rozhodnutí v řízení mimo odvolání, prodiskutovalo obecně problematiku přestupku popsaného výše citovaným ustanovením stavebního zákona na nejbližší poradě s krajskými úřady se závěrem, že pokutu za tento přestupek opakovaně ukládat nelze.

Výsledek šetření veřejného ochránce práv měl tedy nejen pozitivní dopad na dořešení konkrétně posuzovaného případu, ale vedl i ke sjednocení výkladu uvedené problematiky v celostátním měřítku.

Podnět sp. zn.: 3514/2004/VOP/MH

Právní povinností stavebníka je učinit veškeré kroky k tomu, aby pravomocné rozhodnutí orgánu státní správy bylo realizováno, a byl tak naplněn princip právní jistoty spočívající v důvodném předpokladu, že stavba bude na základě rozhodnutí příslušných orgánů odstraněna. Nečinnost stavebního úřadu při výkonu rozhodnutí o odstranění stavby je v rozporu se stavebním řádem a také s principy dobré správy.

Je povinností správních orgánů přispívat svou činností k pokojnému řešení konfliktů mezi vlastníky staveb a pozemků, a to s ohledem na princip sousedské tolerance zakotvený v občanském zákoníku, jehož by si měli být všichni vlastníci vědomi.

Veřejný ochránce práv se zabýval podáním paní B. C., která si stěžovala na nečinnost ve věci výkonu rozhodnutí o nařízení odstranění nepovolené stavby otáčecí plochy a komunikace. Z písemností, které ochránce stěžovatelka zaslala, vyplynulo, že pravomocné rozhodnutí odboru dopravy Mě Ú R. nebylo splněno, neboť stavba ve stanovené lhůtě odstraněna nebyla. K jejímu odstranění nakonec došlo, byť bylo možné na straně stavebníka, města K. L., vysledovat jisté stopy váhání z obav nad důsledky výkonu tohoto rozhodnutí. V závěrečné zprávě o ukončení šetření tohoto případu ochránce konstatoval, že k tomu, aby byl v dané lokalitě opět navozen tzv. pokojný stav, je třeba v nezbytné míře zajistit pokojný přístup ke všem stavbám, které se zde nacházejí, a současně to, aby při zajištění tohoto přístupu nebyli ve svých vlastnických právech rušeni či obtěžováni jiní vlastníci.

Péče o nemovité kulturní památky

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 11 podnětů.

Na úseku památkové péče se veřejný ochránce práv setkává s podněty směřujícími vůči postupu orgánů státní památkové péče u nemovitostí již prohlášených za kulturní památku (několikrát občané poukázali na nečinnost orgánů při upozorněních na hrozící poškození či jiné znehodnocení kulturních památek). V takovém případě působí ochránce na aktivování nástrojů, k jejichž aplikaci mají orgány státní památkové péče přístupovat z úřední povinnosti.

Samostatnou pozornost si pak zaslouží i prohlašování věcí za kulturní památku, resp. podřazení některých věcí, movitých či nemovitých, případně jejich souborů pod určitý stupeň památkové ochrany (např. prohlášení památkové zóny). Podle zákona o památkové péči může ministerstvo kultury po projednání s krajským úřadem prohlásit území splňující podmínky zákona za památkovou zónu. Ochránce zjistil, že není zajištěna dostatečná komunikace ze strany ministerstva kultury a krajských úřadů s dotčenými obcemi, ať už při prohlašování památkových zón, či při samotném projednávání a přijímání koncepcí památkové ochrany. Přestože zákon nevyžaduje souhlas dotčené obce k prohlášení jejího území za památkovou zónu, dle názoru ochránce by měla mít obec přinejmenším prostor se k takovému návrhu vyjádřit a uplatnit své připomínky. Opačný postup by musel být posuzován jako jednání v rozporu s principy dobré správy.

Podnět sp. zn.: 1962/2004/VOP/KP

Ochrana práva na nedotknutelnost obydlí je ústavně zaručena, lze ji prolomit pouze na základě zákona. Ačkoliv zákon o státní památkové péči takové omezení

umožňuje, je třeba jej vykládat tak, že vstup do obydlí je možný pouze za přítomnosti jeho vlastníka.

Veřejný ochránce práv se zabýval podnětem pana V. R., který se na ochránce obrátil se žádostí o prošetření postupu pracovníků památkové péče městského úřadu a územního odborného pracoviště Národního památkového ústavu v souvislosti s pořízením dokumentace objektu, k němuž byl podán návrh na prohlášení za kulturní památku. Stěžovatel uvedl, že pracovníci památkové péče vstoupili do jeho obydlí v době jeho nepřítomnosti, aniž by měli jeho souhlas či jej o nutnosti provést místní šetření a zdokumentování stavu objektu jakkoliv informovali. Orgány státní památkové péče pak ve svých vyjádřeních k problému neoprávněného vstupu do obydlí uváděly, že vstup do příslušných objektů za účelem zdokumentování jejich historických či jiných významných hodnot jim umožňuje zákon o státní památkové péči, který však bližší podmínky vstupu do objektů neřeší. Otázkou podmínek vstupu do příslušného objektu se pracovníci památkové péče nezabývali, o tom, že by jejich postupem mohlo dojít k porušení základních práv a svobod, neuvažovali. Problém spatřovali především v nedostatečné právní úpravě obsažené v zákoně o státní památkové péči a vzhledem k nedostatečné zákonné úpravě nezbylo než postupovat dle vlastního uvážení.

Veřejný ochránce práv v rámci šetření konstatoval, že pracovníci orgánů státní památkové péče uvedeným postupem nerespektovali čl. 12 Listiny základních práv a svobod zakotvující nedotknutelnost obydlí, když vstoupili do objektu, aniž měli k dispozici souhlas oprávněného uživatele ke vstupu. Přestože podmínky pro vstup pracovníků orgánů státní památkové péče do objektů určených k bydlení nejsou v zákoně o státní památkové péči nijak blíže upraveny, je nepřijatelné, aby jejich pracovníci v případech nutnosti vstupu do obydlí za účelem zdokumentování památkových hodnot postupovali svévolně, dle svého momentálního uvážení. V takových případech, kdy zákonná úprava není dostatečná, je nutné hledat oporu k postupu v právních předpisech vyšší právní síly, tedy v předpisech ústavního práva. Ochránce postup orgánů státní památkové péče dále sleduje.

Dodržování procesních předpisů a principů dobré správy na úseku staveb

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 44 podnětů.

Veřejný ochránce práv v průběhu roku 2004 opakovaně kritizoval praxi správních orgánů odmítajících pořizování kopií ze správních spisů účastníkům řízení a osobám, které prokázaly odůvodněnost požadavku na seznámení se s obsahem spisu. Tuto praxi veřejný ochránce práv odmítl a označil ji jako odporující principům dobré správy. Poukázal při tom na „princip otevřenosti spisů“ (open files rule) jako pravidla zajišťujícího a podporujícího otevřenost veřejné správy občanům. Veřejný ochránce práv je toho názoru, že správní orgány mají při vyřizování žádostí veřejnosti o poskytnutí informací volit nejprve cestu hledání argumentů, proč informace poskytnout, nikoliv postup opačný, kdy jsou ze strany úřadů nejprve hledány důvody, proč informaci osobám odepřít.

Námítky správních úřadů upozorňujících na to, že správní řád pořizování kopií neupravuje, podle názoru veřejného ochránce práv neobstojí, neboť správní řád je třeba vykládat s ohledem na dobu přijetí tohoto předpisu (rok 1967) s tím, že je třeba přihlídnout ke stavu dnešní kopírovací techniky. Správním řádem upravené právo nahlížení do spisů a činění výpisků je proto podle ochránce třeba interpretovat v kontextu výše uvedených hledisek, a jsou-li k tomu důvody, pak je třeba veřejnosti v maximální možné míře informace zajistit. Tato problematika je uspokojivě upravena v novém správním řádu, účinném od 1. 1. 2006.

Za účelem naplnění výše zmíněných kritérií otevřenosti veřejné správy informoval ochránce ředitele krajských úřadů o nežádoucí praxi odpírání pořizování kopií ze správních spisů. Jednání přineslo potřebný výsledek, neboť na úrovni ředitelů všech krajských úřadů, včetně magistrátu hl. města Prahy, bylo dosaženo dohody o tom, že kopie ze správních spisů budou pořizovány.

Při výkonu své působnosti, která zahrnuje kromě jiného i ochranu práv osob před nečinností úřadů, konstatoval veřejný ochránce práv opakovaně průtahy v řízení, či dokonce nečinnost správních orgánů. Výskyt tohoto nežádoucího jevu je citelný zejména v případě ministerstva pro místní rozvoj, které plní (kromě jiného) funkci vyššího správního úřadu vůči krajským úřadům a Magistrátu hlavního města Prahy na úseku přenesené působnosti, v oblasti územního plánování a stavebního řádu. Podání uplatněná proti postupu a rozhodnutím podřízených správních úřadů vyřizuje se zcela nepřiměřeným časovým odstupem, přičemž není výjimkou, když doba pro vyřízení trvá déle než půl roku.

Zákon sice nestanoví žádnou konkrétní lhůtu pro vyřízení tohoto druhu podání, což může vést i k úvaze příslušného správního úřadu, že je možné je vyřídit s libovolně dlouhým časovým odstupem, podobný výklad je ale nutno hodnotit jako nepřipustný. Kromě toho, že by jeho využití v praxi mohlo vést k marnému uplynutí prekluzivní tříleté lhůty pro přezkoumání pravomocného správního rozhodnutí v řízení mimo odvolání (bez ohledu na rozsah jeho vad a jejich dopad na práva osob), jednalo by se o typický příklad postupu v rozporu s principy dobré správy, zejména přiměřenosti a hospodárnosti při vyřizování podání občanů.

Ke značným průtahům ale v případě MMR dochází i při vyřizování opravných prostředků řádných (odvolání proti nepravomocným rozhodnutím) a mimořádných opravných prostředků, jako jsou návrhy na povolení obnovy řízení, o nichž je příslušný správní úřad povinen rozhodnout nejpozději ve lhůtě 30–60 dní ve smyslu § 49 správního řádu.

Tyto skutečnosti vedly veřejného ochránce práv mimo jiné k tomu, aby se nečinností MMR při vyřizování podání zabýval jako problémem vyžadujícím samostatnou pozornost.

Podnět sp. zn.: 4278/2003/VOP/SN

Přes absenci právní úpravy lhůty pro vyřízení podnětu k přezkoumání pravomocného správního rozhodnutí v řízení mimo odvolání je nutno konstatovat nečinnost v postupu toho správního úřadu, který na uvedený podnět nereaguje (nevyřídí ho) v přiměřené době. I když nejde v takovém případě o rozpor se zákonem, jedná se o typický případ postupu úřadu v rozporu s principy dobré správy.

Veřejný ochránce práv vedl šetření ve věci nečinnosti ministerstva pro místní rozvoj, která spočívala v nepřiměřeně dlouhém vyřizování podnětu občana J. Ž. k přezkoumání pravomocného správního rozhodnutí krajského úřadu. Podnět byl v tomto případě uplatněn v září r. 2003 a ještě ve druhé polovině r. 2004 nedošlo k jeho vyřízení, resp. nebylo na jeho základě zahájeno mimoodvolací řízení ani nebyl odložen a stěžovateli nevěděl, v jakém časovém horizontu může očekávat ukončení věci.

Nečinnost při vyřizování podnětu k přezkoumání pravomocného správního rozhodnutí může mít za následek kromě jiného také marné uplynutí tříleté prekluzivní lhůty pro přezkoumání pravomocného správního rozhodnutí. Po uplynutí takové lhůty se i nezákonné správní rozhodnutí stává nezměnitelným a nezrušitelným bez ohledu na to, jaký má vliv na práva či právem chráněné zájmy účastníků řízení.

Ministerstvo pro místní rozvoj posléze akceptovalo výtky veřejného ochránce práv s tím, že danou záležitost ukončí v termínu, který ochránce ve zprávě označil jako nejzazší. Nutno dodat, že případ byl poté ministerstvem skutečně v lednu 2005 uzavřen.

I když nelze v takovém případě dovést rozpor se zákonem, jde o typický případ postupu úřadu v rozporu s principy dobré správy. V souladu s principy dobré správy je naopak takový postup správního úřadu, kterému nelze vytknout nepřiměřenost, účelovost, neefektivnost a jiné podobné znaky, pro něž sice nelze konstatovat nezákonnost, které jsou však přesto evidentně nežádoucí a ve svém důsledku mohou mít podobně tíživý dopad na práva osob jako v případě porušení zákona.

Podnět sp. zn.: 3591/2002/VOP/SN

Podání adresované úřadu musí být hodnoceno podle jeho obsahu. Namítá-li osoba nezákonnost pravomocného rozhodnutí, posoudí proto úřad podání jako podnět k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle ustanovení § 65 správního řádu. Neshledá-li svou příslušnost, je povinen postoupit věc úřadu příslušnému.

Paní B. K. si stěžovala ochránci na krajský úřad, že od poloviny roku 2002 nevyřešil její stížnost na nezákonné kolaudační rozhodnutí. Je sice pravda, že stěžovatelka formulovala svá podání nesrozumitelně, to však neznamená, že by se jimi neměl příslušný úřad vůbec zabývat. Po opakovaných dotazech veřejného ochránce práv, jakým způsobem bylo vlastně podání paní B. K. z r. 2002 vyřízeno, a po odkazech krajského úřadu na písemnosti, ze kterých nebylo zřejmé, jak bylo naloženo s uvedeným podáním, uzavřel ochránce své šetření jednoznačným konstatováním povinnosti krajského úřadu podání paní B. K. vyřídit. Vzhledem k tomu, že podáním byly vyjádřeny výhrady k zákonnosti pravomocného kolaudačního rozhodnutí, mělo být bráno jako podnět k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, neboť obsahově tento smysl dávalo (i když takto nebylo přímo nazváno).

Nutno dodat, že krajský úřad se ohradil proti konstatování veřejného ochránce práv, že by byl (od roku 2002) ve věci nečinný. Skutečností ale je, že vzhledem k obsahu podání je měl

krajský úřad v r. 2002 postoupit k vyřízení příslušnému okresnímu úřadu, neboť v uvedené době ještě sám příslušný k posouzení prvoinstančního rozhodnutí ani otázek souvisejících nebyl. Protože tak neučinil, zůstala věc nevyřízena a od 1. 1. 2003 (v důsledku ukončení činnosti okresních úřadů) přešla do působnosti krajského úřadu ze zákona. Nevyřízena však zůstala až do doby, kdy se případem začal zabývat veřejný ochránce práv. Krajský úřad posléze sdělil veřejnému ochránci práv, že podání paní B. K. vyřídí jako podnět k zahájení řízení podle ustanovení § 65 správního řádu. Účel šetření tím byl splněn a nebylo dále nutno v něm pokračovat.

2.5 Daně, poplatky a cla

Daně a správa daní

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 131 podnětů.

V roce 2004 ochránce kromě šetření běžných podnětů směřujících proti postupům a rozhodnutím správců daně (napadajících např. postup ve vytykáčím řízení, při daňové kontrole, vyměření daně, výzvy k zaplacení daňového nedoplatku ručitelem, rozhodování o žádostech o povolení posečkáni daně či prominutí daňového nedoplatku) věnoval zvýšenou pozornost daňovým exekucím. Především ve druhé polovině roku stěžovatelé namítali průtahy ve vytykáčích řízeních a nezákonnost samotných výzev správce daně, jimiž byla vytykáčím řízením zahájena.

Veřejnému ochránci práv se v průběhu roku 2004 podařilo dosáhnout zastavení daňových exekucí, při nichž byly opakující se dávky státní sociální podpory postihovány formou příkázání jiné pohledávky. Částečně z jeho podnětu také došlo k vypracování návrhu novely občanského soudního řádu a zákona o státní sociální podpoře, které jednoznačně zakotví jediný možný způsob exekučního postizení těchto dávek, a to formou srážek.

Pravidelně se ochránce setkává s podněty týkajícími se správy dotací, kdy se stěžovatelé porušením podmínek, za kterých jim dotace byly poskytnuty, dopustili porušení rozpočtové kázně a čelí nyní kromě povinnosti vrácení prostředků vysoké penalizaci. Velmi specifický případ, kdy byla v důsledku pochybení ministerstva práce a sociálních věcí ve smlouvě o poskytnutí dotace zakotvena sankce odporující rozpočtovým pravidlům, je popsán níže v části o státní správě v oblasti zaměstnanosti pod sp. zn.: 1534/2004/VOP/BK.

Podnět sp. zn.: 4210/2003/VOP/BK

Správce daně není oprávněn neuznat uplatňované nezdanitelné části základu daně z příjmů na vyživované děti pouze z toho důvodu, že nemohly v předmětném zdaňovacím období přijet za poplatníkem do České republiky, protože neměly povolení k pobytu (víza).

Stěžovatel (cizinec) se na ochránce obrátil po vydání platebních výměrů, kterými mu byla doměřena daň z příjmů pro neuznání nezdanitelných částí základu daně na vyživované děti. Ty v polovině roku 2000 se svou matkou (manželkou stěžovatele) odjely do Iráku za účelem studia na vysoké škole. Stěžovatel své rodině hradil veškeré výdaje na živobytí, manželka ani děti neměly vlastní příjem.

Ochránce stěžovatele seznámil se svým názorem na předloženou věc s tím, že je připraven začít se případu věnovat, pokud odvoláním stěžovatele nebude vyhověno. Dle mínění ochránce byl totiž poplatník oprávněn snížit základ daně o částky na vyživované děti žijící s ním v domácnosti, pobývaly-li mimo domácnost pouze přechodně. Domácnost pak tvoří fyzické osoby, které spolu trvale žijí a společně uhradují náklady na své potřeby. Podmínka spotřebního charakteru domácnosti (stav, kdy každá z osob přispívá podle svých možností a schopností k úhradě a obstarávání společných potřeb) byla naplněna, pokud stěžovatel své rodině hradil veškeré výdaje na živobytí. Naplnění podmínky reálné trvalosti soužití pak nepřekáží skutečnost, pobývají-li děti mimo domácnost přechodně. Pobyt v zahraničí (byť v zemi původu) po dobu studia na vysoké škole lze podle názoru ochránce považovat za přechodný.

Stěžovatel odvolání podal a na ochránce se později obrátil s dalším podnětem, jímž napadl průtahy při jejich vyřizování. Ve chvíli, kdy rozhodnutí o odvoláních nebyla vydána, ačkoliv do uplynutí lhůty pro vyřízení dle pokynu ministerstva financí č. D-125 zbývalo finančnímu ředitelství již jen několik dní, požádal ochránce o podání vysvětlení. Zjistil, že finanční ředitelství na samém konci lhůty vrátilo případ finančnímu úřadu k doplnění důkazních prostředků svědčících o existenci společné domácnosti s instrukcí, aby upustil od posuzování naplnění této podmínky skrze povolení k pobytu na území republiky.

Lhůta k vyřízení odvolání byla překročena, protože finanční ředitelství změnilo svůj názor zamítnout odvolání, zastávaný v době jejich doručení. V takových případech totiž pro množství případů k vyřízení vydávalo rozhodnutí o zamítnutí odvolání většinou na samém konci lhůty stanovené pokynem.

Podněty sp. zn.: 640/2004/VOP/BK, 2176/2004/VOP/BK a další

Ustanovení § 4 odst. 1 písm. h) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, zakotvuje základní hranici, do které jsou příjmy ve formě pravidelně vyplácených důchodů (penzí) od daně z příjmů osvobozeny. Přes opakované zvyšování limitu a záměr zákonodárce dochází k částečnému zdaňování penzí plynoucích z českého systému, ustanovení může být považováno za skrytě diskriminační a limit přitom výši své penze překročí pouze cca 3 000 osob (0,15 % ze všech poživatelů penze). Ministerstvo financí přesto v dohledné době nemá v úmyslu přistoupit k vypracování návrhu novely, která by limit odstranila.

Několik stěžovatelů napadlo právní úpravu, na základě které jsou penze, jež byly až do roku 1996 v plné výši od daně z příjmů osvobozeny, v části přesahující stanovený limit zdaňovány. Ochránce zjistil, že zakotvením limitu (zákonem č. 149/1995 Sb.) zákonodárce sledoval částečné zdanění těchto příjmů, avšak jen u poplatníků s bydlištěm v České republice, kterým plynou důchody ze zahraničí, a odůvodňoval tento krok „posílením daňové spravedlnosti“, „posilováním univerzálnosti zdanění“ a „sblížením naší daňové soustavy s právem Evropských společenství“. Tento záměr nebyl s ohledem na výši limitu (a přes jeho navyšování) naplňován, proto se ochránce obrátil na ministra financí s žádostí o vyjádření. Dostalo se mu informace o již uplatněném návrhu novely zákona o daních z příjmů, kterou dojde ke zvýšení limitu. Od roku 2005 je již limit navyšen ze 144 000 Kč na 162 000 Kč.

Následně ochránce ministra upozornil na riziko spojené s posouzením limitu z pohledu možné skryté diskriminace. V navazující korespondenci byl ochránce zahrnut velmi problematickými vysvětleními, jimiž ministerstvo obhajovalo nutnost existence limitu případně nemožnost jeho odstranění. Ani opakovaná korespondence, v níž se ochránce vyrovnal podrobnou argumentací se všemi námitkami ministerstva, nepřinesla žádný posun. Ochránce proto věc uzavřel sdělením, že není přesvědčen o nezbytnosti existence limitu, ani o rizicích jeho odstranění a není mu zřejmé, co vede k obhajobě limitu za situace, kdy jeho existence může být považována za diskriminační. Přes veškerou snahu docházelo a teoreticky může docházet k nežádoucímu zdanění penzí plynoucích z českého systému. Ministerstvo nadále trvá na tom, že problematiku lze koncepčně vyřešit až v souvislosti s důchodovou reformou a reformou daně z příjmů. Ochránce se bude dále problematikou daňové hranice důchodů zabývat.

Podněty sp. zn.: 2102/2004/VOP/BK a 4024/2004/VOP/BK

Ochránce nepovažuje za diskriminační právní úpravu, která pracujícím poživatelům penze neumožňuje snížit základ daně z příjmů stejně jako osobě, jež penzi nepožívá.

Pracující důchodci napadli s poukazem na nerovnost, spočívající ve znevýhodnění pracujících důchodců oproti ostatním poplatníkům, nemožnost snížit základ daně z příjmů o „základní“ nezdánitelnou částku na poplatníka, která od roku 2001 činí 38 040 Kč. Na tato podání ochránce reagoval objasněním. Na rozdíl od ostatních poplatníků totiž sice poživatel starobního důchodu nemůže uplatnit nezdánitelnou část základu daně, do základu daně však na druhé straně nezahrnuje jako příjem penzi, a to až do hranice pro osvobození (v letech 2001 až 2004 ve výši 144 000 Kč, od roku 2005 ve výši 162 000 Kč).

Přes určitý nepoměr mezi výší dřívějších příjmů z pracovní činnosti (a tím výší odvodů do penzijního systému) a výší následně přiznaných starobních důchodů v případech vysokých příjmů z pracovní činnosti nepovažuje ochránce právní úpravu za diskriminační, a to s ohledem na určitou srovnatelnost uvedených „úlev“, tedy snížení základu daně o určitou základní částku v porovnání s nezahrnutím důchodu, který je od daně až do určité částky osvobozen.

Podněty sp. zn.: 1458/2004/VOP/BK, 1382/2004/VOP/BK a další

Veřejný ochránce práv konstatoval nejednotný postup finančních úřadů. Ministerstvo financí v rozporu s právní úpravou instruovalo v metodickém stanovisku územní finanční orgány, aby bez věcného posouzení zamítaly žádosti o zrušení registrace plátce daně z přidané hodnoty podané od 1. října 2003.

Dle instrukce ministerstva měly být žádosti o zrušení registrace plátce DPH podané od účinnosti zákona č. 322/2003 Sb. (novela zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty), tedy od 1. října 2003, zamítnuty bez zkoumání výše obratu. Ministerstvo totiž dospělo k závěru, že registraci lze na žádost zrušit až od 1. října 2004, protože podle zákona č. 322/2003 Sb. počíná (roční) rozhodná doba sledování obratu nejdříve dnem 1. října 2003. Problematickostí metodického stanoviska ministerstva se v praxi odrazila také v jeho nerespektování některými finančními úřady, jež po posouzení výše obratu žádostem vyhověly.

Předmětem sporného výkladu se stalo přechodné ustanovení uvedené novely následujícího znění: „Výše obratu stanovená v § 5 odst. 1 a 4 zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění tohoto zákona, se použije za období 12 po sobě jdoucích kalendářních měsíců nejdříve počínaje dnem 1. října 2003.“

Ochránce po posouzení věci dospěl k názoru odlišnému od stanoviska ministerstva, když při interpretaci vycházel z nepochybného úmyslu zákonodárce, že účelem ustanovení bylo zabránit retroaktivitě zákona. Výklad ministerstva paradoxně postavil plátce DPH do horší situace, než jaká by teoreticky nastala v případě retroaktivity. Obrat žadatelů totiž v případě respektování metodického stanoviska vůbec nebyl podroben zkoumání, čímž byli ti, jejichž obrat nepřesahoval dokonce ani novelou zakotvený limit, poškozeni více, než kdyby aplikován byl. Dle mínění ochránce měla být na žádosti o zrušení registrace uplatněné v období od 1. října 2003 do 30. dubna 2004 (co do limitu uvedeného v ustanovení § 5 odst. 4 zákona č. 588/1992 Sb.) aplikována právní úprava ve znění účinném do 30. září 2003.

Ministerstvo přes podrobnou argumentaci ochránce odmítlo uznat existenci svého pochybení. Dne 1. května 2004 instrukce pozbyla svého významu s ohledem na účinnost nového zákona o DPH, který, snad i vzhledem k diskusi vedené ochráncem v této věci, pravidla posuzování žádostí o zrušení registrace zakotvil již zcela jednoznačně.

Podnět sp. zn.: 3971/2004/VOP/TČ

Pokud příjemce dotace nesplní účel stanovený v rozhodnutí o poskytnutí dotace, dopustí se tím porušení rozpočtové kázně. Sankcí za porušení rozpočtové kázně je přitom nejen odvod neoprávněně použitých prostředků ze státního rozpočtu, ale i penále ve výši 1 promile denně z částky, které se týká porušení rozpočtové kázně, maximálně však do výše této částky.

Svaz GB (dále jen „Svaz“) se obrátil na veřejného ochránce práv se stížností na postup správce daně, neboť se domníval, že mu bezdůvodně stanovil povinnost odvést do státního rozpočtu neoprávněně použité prostředky.

Jak vyplynulo z podání, Svaz obdržel od ministerstva na rok 2002 dotaci na vydávání čtvrtletního časopisu. Následně však Svaz zjistil, že bude schopen vydat pouze jeden čtvrtletník, a tuto skutečnost oznámil ministerstvu. Na toto oznámení reagovalo ministerstvo sdělením, že se jedná o porušení podmínek dotace, a odňalo Svazu poslední částku dotace. V návaznosti na tyto skutečnosti provedl příslušný správce daně kontrolu zaměřenou na hospodaření s prostředky státního rozpočtu, na základě které bylo zjištěno porušení rozpočtové kázně. Proto byly vydány dva platební výměry (na odvod neoprávněně použitých prostředků státního rozpočtu a na penále za neoprávněné použití prostředků státního rozpočtu), přičemž proti těmto platebním výměrům podal Svaz odvolání, o kterém však v době vyřizování podnětu nebylo ještě rozhodnuto.

Ochránce vyjádřil svůj názor v tom smyslu, že prozatím nic nenasvědčuje tomu, že by správce daně nepostupoval v souladu s platnou právní úpravou. V rámci objasnění situace bylo stěžovateli sděleno, že rozpočtová pravidla ponechávají určitý prostor pro řešení případů, kdy by uložení odvodu a penále mohlo být s ohledem na charakter porušení rozpočtové kázně považováno za nepřiměřené (neúměrně tvrdé). Jedná se o možnost podat žádost o prominutí odvodu a penále. Dále byl Svaz obeznámen s tím, že zákon o správě daní a poplatků nepředepisuje pro vyřízení odvolání žádné lhůty, ale pro správce daně existuje jisté omezení, které je zakotveno v pokynu D-125 vydaném ministerstvem financí. Proto byl Svaz poučen, že pokud se v budoucnu bude domnívat, že řízení o odvolání trvá neúměrně dlouho, má možnost se na ochránce opakovaně obrátit se stížností na činnost (resp. nečinnost) dotčeného správce daně. V neposlední řadě byl Svaz informován, že pokud bude odvolání zamítnuto jako neopodstatněné, má ještě možnost zvážit (jestliže se skutečně domnívá, že správce daně nepostupoval v souladu se zákonem), zda se neobrátit na soud se správní žalobou.

Cla a celní řízení

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 12 podnětů.

Podněty z této oblasti jsou obsahově velmi pestré, což se odráží v různorodosti právních problémů, které s sebou tyto podněty přinášejí. Mezi složitější právní problémy patřily podněty z oblasti celního odbavování mezinárodních zásilek, tedy problematické souběžné uplatňování poštovních a celních předpisů. K této věci se uskutečnilo několik šetření na místě samém a také jednání mezi představiteli Generálního ředitelství cel a ministerstva informatiky.

V průběhu roku se ochránce rovněž zabýval interpretačními problémy, které vyplývají z právní úpravy zákazu prodeje tabákových výrobků a lihovin. V jednom konkrétním případě bylo ochránce na základě podání starosty obce zahájeno šetření, které se týká kontroly provedené celními orgány na tržišti. Již v počáteční fázi šetření byl generální ředitel Generálního ředitelství cel upozorněn dopisem ochránce na nebezpečí různých interpretací pojmu tržiště (i tržnice), neboť ustanovení zákona o spotřební dani dle názoru ochránce umožňují poměrně široké správní uvážení kontrolního orgánu.

Předmětem četných stížností bylo i vyměření cla v souvislosti s dovozem osobního automobilu. Opakovanou chybou celních úřadů v daných případech byl nedostatečně zjištěný skutkový stav. V posledních měsících roku 2004 se také začínaly objevovat podněty poukazující na problémy vyplývající z výkladu intertemporálních ustanovení v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie.

Podnět sp. zn.: 2330/2003/VOP/PJ

Přestože Celnímu úřadu B. lze vytknout nedodržení standardního postupu celního řízení dle tehdy platného celního zákona, neznamená to, že by takové jednání úřadu popřelo ručitelství závazek společnosti, založený pro celní řízení.

Na veřejného ochránce práv se obrátil stěžovatel ve věci rozhodnutí Celního úřadu B. o povinnosti ručitele k plnění za dlužníka a následného rozhodnutí odvolacího orgánu. Stěžovatel uvedl, že rozhodnutí odvolacího celního orgánu a v řízeních jim předcházejících došlo k porušení zákona, jeho základních práv a že jednání celních orgánů neodpovídalo principům demokratického právního státu a dobré správy.

Po posouzení podnětu, spisové dokumentace a vyjádření oslovených celních orgánů dospěl ochránce k názoru, že postup Celního úřadu B. neodpovídal tehdy platnému celnímu zákonu. Nepřesný postup připustil ve svém vyjádření rovněž generální ředitel Generálního ředitelství cel. Přesto ochránce konstatoval, že pochybení celního úřadu nezakládalo nezákonnost či neplatnost jednotlivých rozhodnutí o propuštění zboží do režimu volného oběhu, jak namítal stěžovatel.

Stěžovatel se snažil popřít své ručitelství zejména argumentací z pohledu vzniku celního dluhu. Ze skutkového stavu šetřeného případu stěžovatel dovozoval, že celní dluh vznikl podle ustanovení § 240 odst. 1 tehdy platného celního zákona – celní dluh při dovozu vzniká jeho nezákonným odnětím celnímu dohledu. Ochránce v závěrečné zprávě o šetření konstatoval, že stěžovatel opomenul, že nesprávný či nepřesný postup celního úřadu ještě neznamená, že de facto došlo k odnětí zboží celnímu dohledu, resp. že jednání celního úřadu a také držitele zboží bylo jedním, které je možné právně kvalifikovat jako odnětí zboží celnímu dohledu podle uvedeného ustanovení tehdy platného celního zákona. Naopak nesporná byla existence ručitelství závazku stěžovatele, pravomocné rozhodnutí celního úřadu o propuštění zboží do volného oběhu a pohledávka státu.

Stěžovatel ve svém podnětu mimo jiné upozorňoval na neplatnost rozhodnutí v celním řízení, jelikož nemohla být ze zákona vůbec přijata z důvodu, že zboží nebylo možno v době podání celních prohlášení předložit a ani nebylo předloženo celnímu úřadu tak, jak stanoví ustanovení § 106 celního zákona. Ochránce dospěl k odlišnému názoru, a to takovému, že v posuzovaném případě situace definovaná v odst. 2 uvedeného ustanovení nenastala. Proto nebylo možno hovořit o neplatnosti podaných celních prohlášení a následně do nich „vepsaných“ rozhodnutí o propuštění zboží do volného oběhu. Ze skutkového stavu vyplynulo, že zboží bylo celnímu úřadu předloženo, přestože v jiném časovém okamžiku než v době podání nových celních prohlášení. Ustanovení § 106 odst. 2 reaguje na situaci odlišnou, počítá s tím, že zboží nebylo celnímu úřadu nikdy předloženo.

Podnět sp. zn.: 2417/2003/VOP/PJ

Skutečnost, že jednáním pracovníků správního úřadu nebyla naplněna skutková podstata trestného činu, neznamená, že tito pracovníci jednali v souladu s právními předpisy vztahujícími se k projednávané věci. Neúplně vedená spisová dokumentace způsobila nepřezkoumatelnost šetření provedeného v rámci inspekční činnosti Generálním ředitelstvím cel.

V podnětu pan S. G. uvedl, že se obrátil dopisem na ředitelství, ve kterém žádal prošetření postupu označených vedoucích pracovníků celní správy. Popsal, v čem spatřuje jejich protiprávní jednání. S vyřízením žádosti nebyl spokojen, a proto opětovně vyzval ředitelství k řádnému prošetření. Zejména namítal, že skutečnost, že jednáním dotyčných pracovníků celní správy nebyla naplněna skutková podstata trestného činu, neznamená, že tito pracovníci jednali v souladu s právními předpisy vztahujícími se k projednávané věci.

V průběhu šetření ochránce upozornil na nedostatečně vedenou spisovou dokumentaci, která mu byla zaslána (chyběly písemné záznamy o inspekční činnosti tohoto odboru). Pokud měl ochránce spisovou dokumentaci ředitelství považovat za úplnou v takové podobě, v jaké mu byla zaslána, pak musel souhlasit se stěžovatelem, že jeho stížnost nebyla řádně prošetřena. Ostatně v první odpovědi se ředitelství omezilo toliko na konstatování, že se ztotožňuje se závěry Policie ČR o tom, že trestný čin nebyl spáchán. Ředitelství nepředložilo ochránci jedinou písemnost, která by nasvědčovala tomu, že podnět pana S. G. byl vůbec prošetřen. Konkrétnější vypovídací hodnotu měla teprve další odpověď ředitelství. Podle stanoviska ochránce bylo povinností celní správy seznámit se se skutkovými okolnostmi daného případu nejen zprostředkovaně, ale také vlastním šetřením, minimálně pak osobní rozmluvou s osobami označenými v podnětu a učinit si vlastní závěr o dané věci z pohledu dodržení příslušných celních a také služebních předpisů (na rozdíl od Policie ČR, která se věci zabývala v rovině trestněprávní). Později se ukázalo, že sice bylo provedeno místní šetření, písemné záznamy však učiněny nebyly. Ochránce věc uzavřel s konstatováním pochybení úřadu a s uložením opatření k budoucímu důslednému vedení spisové dokumentace.

Podnět sp. zn.: 472/2003/VOP/PJ

Pokud na základě odborného posouzení odebraného vzorku celní orgány dospěly k závěru o jiném sazebním zařazení zboží, než deklarovala společnost v celním prohlášení, nelze v tomto postupu spatřovat porušení právních předpisů. Ostatně společnost mohla postupovat podle ustanovení § 46 celního zákona, tj. požádat celní orgány o závaznou informaci o sazebním zařazení zboží, která poskytuje vysoký stupeň právní jistoty pro navazující celní řízení.

V podnětu jednatel společnosti S. namítal, že celní orgán prvního stupně porušil při dodatečném vyměřování cla podle sazebního zařazení všeobecná pravidla pro interpretaci harmonizovaného systému. Celní orgán podle slov stěžovatele zcela pominul poznámku 1a) ke kapitole 17, dle níž do kapitoly 17 nelze zařadit cukrovinky obsahující kakao, a dále poznámku 2) ke kapitole 18, která dále upřesňuje poznámku 1a) ke kapitole 17 a dle níž kromě cukrovinek patří do čísla 1806 také potravinové přípravky obsahující kakao.

Stěžovateli bylo rozhodnutím v celním řízení propuštěno do režimu volného oběhu x kg zboží, které bylo společností deklarováno jako potravinářská směs sacharózy a kakaa v tekutém stavu (podpoložka celního sazebníku 1806 20 95 00). Celní úřad využil oprávnění daného ustanovením § 115 celního zákona a přistoupil k ověření správnosti přijatého celního prohlášení. Odebraný vzorek byl analyzován celně-technickou laboratoří, která je akreditována pro užívání metod ke stanovování přítomnosti kofeinu a theobrominu. Z výsledku analýzy vyplynulo, že se jedná o cukrový sirup neobsahující kakao. Celní ředitelství tedy vydalo stanovisko, kterým zařadilo dovezený výrobek do podpoložky celního sazebníku 1702 90 99 jako cukerný sirup bez přísad aromatických přípravků nebo barviva. Celní úřad zahájil řízení ve věci dodatečného vyměření celního dluhu, jehož výsledkem bylo vydání rozhodnutí o dodatečném vyměření cla a rozhodnutí o vrácení daně z přidané hodnoty.

Vydání těchto rozhodnutí předcházelo ústní jednání, během něhož společnost předložila jako důkaz svého tvrzení o původním zařazení zboží do harmonizovaného systému znalecký posudek soudního znalce, podle kterého směs obsahuje 0,251 g kakaa v jednom kilogramu (0,0251 %, přibližný poměr 1 : 4 000). Přítomnost kakaa byla zjištěna senzoricky a analýzou theobrominu.

Po provedeném šetření ochránce konstatoval, že pokud na základě odborného posouzení odebraného vzorku celní úřad, a posléze také celní ředitelství dospěly k závěru o jeho jiném

sazebním zařazení, než společnost deklarovala v celním prohlášení, nelze v tomto postupu spatřovat porušení právních předpisů. Odborný posudek byl zpracován laboratoří, která je náležitě akreditována pro užívání metod ke stanovování přítomnosti kofeinu a theobrominu, tedy orgánem k tomu odborně způsobilým. Rozbor odebraného vzorku byl přitom proveden opakovaně v průběhu odvolacího řízení. Ani v jednom případě se v posuzovaném vzorku nezjistila přítomnost kakaá, resp. kofeinu či theobrominu.

Místní a správní poplatky a řízení o nich

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 16 podnětů.

Výsledky šetření podnětů napadajících správu místních poplatků bohužel svědčí o dosavadní nedostatečné úrovni odbornosti úředníků obecních úřadů, která se následně promítá do procesních pochybení. Z důvodu neznalosti obecní úřady například velmi často porušují zásadu přiměřenosti použitých prostředků při vymáhání místních poplatků. Ačkoliv mohou samy nařídít exekuci, obracejí se bez uvážení na advokáta, který následně požádá o výkon rozhodnutí soudního exekutora. Vyše nákladů exekuce pak celkovou částku vymáhaného nedoplatku několikanásobně překročí, a to naprosto zbytečně.

Podnět sp. zn.: 1390/2004/VOP/BK

Pakliže obecní úřad v pozici správce místního poplatku přistoupí bez uvážení přiměřenosti svého postupu k vymáhání nedoplatku na místním poplatku prostřednictvím soudního exekutora, může se dopustit porušení zásady přiměřenosti daňového řízení. Stane se tak zejména tehdy, převyšuje-li vyše nákladů exekuce (případně také jiných nákladů) několikanásobně celkovou částku vymáhaného nedoplatku, pokud přitom správce místního poplatku mohl bez jakýchkoliv překážek a neúměrného zatížení nařídít a provést sám exekuci stejným způsobem jako exekutor.

Stěžovatel napadl samotné vyměření místního poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů (dále jen „místní poplatek“) sdělením, že odpad nevytváří, pročez není povinen tyto „služby“ z důvodu jejich nevyužívání hradit. Brojil pak také proti postupu obecního úřadu při vymáhání místního poplatku. Namítl, že Česká správa sociálního zabezpečení provádí srážky z jeho důchodu, ačkoliv o exekčním řízení nebyl informován obecním úřadem ani soudním exekutorem. Měl za to, že nařízení exekuce nebylo řádně projednáno, a on tak nemohl uplatnit své námitky.

Ochránce šetřením zjistil, že se obecní úřad sám nevypořádal s odvoláními stěžovatele proti platebním výměrům ani je nepostoupil k rozhodnutí nadřízenému orgánu. Přestože odvolání nenabyla právní moci, vyznačil na nich doložku právní moci. Při vymáhání nedoplatku pak postupoval v rozporu se zásadou přiměřenosti (hospodárnosti) daňového řízení. Částečně z nedostatku znalosti vlastních oprávnění předal případ advokátovi a ten pak v zastoupení požádal o výkon rozhodnutí soudního exekutora. Exekuce byla následně vedena formou srážky z důchodu. Vyše nákladů exekuce a nákladů oprávněného (celkem 8 910 Kč) tak několikanásobně převýšila celkovou částku nedoplatku (525 Kč), a to zcela zbytečně s ohledem na to, že obecní úřad je sám oprávněn nařídít exekuci (mimo jiné vydáním exekučního příkazu na srážku ze mzdy – z důchodu). Námitky stěžovatele směřující proti existenci jeho povinnosti úhrady místního poplatku z důvodu nevytváření odpadu musel ochránce s ohledem na právní úpravu odmítnout.

Již v průběhu šetření obecní úřad postoupil odvolání nadřízenému orgánu. V důsledku zjištění formálních vad rozhodnutí, které stěžovatel nenapadal, pak došlo k ověření neplatnosti rozhodnutí. (Na povinnosti stěžovatele k úhradě poplatku to nic nezmění, budou vydána nová, formálně bezvadná rozhodnutí.) Obecní úřad ochránci doložil, že exekutora o ověření neplatnosti rozhodnutí informoval a požádal jej o zastavení exekuce. Exekuci vymožené prostředky byly stěžovateli vráceny, za pochybení se mu obecní úřad omluvil. Na návrh ochránce obecní úřad zajistil proškolení svých úředníků.

Podnět sp. zn.: 408/2004/VOP/PJ

Dopustil-li se pan J. F. přestupku jednáním porušujícím zákaz volného pobíhání psů, který byl stanoven obecně závaznou vyhláškou města, přičemž právě tato pasáž vyhlášky neodporovala zákonu či ústavnímu pořádku a tohoto jednání se dopustil v době, kdy obecně závazná vyhláška jako celek ještě nebyla zrušena ani její účinnost pozastavena, je třeba na exekuční řízení provedené úřadem městského obvodu pohlížet jako na zákonné.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan J. F., který ve svém podnětu žádal o pomoc ve věci výkonu rozhodnutí o přestupku vydaného na základě později zrušené obecně závazné vyhlášky města Ú.

Podle ustanovení § 73 odst. 7 věty první zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, se pro výkon daňové exekuce použije přiměřeně občanského soudního řádu. Podle ustanovení § 268 odst. 1 písm. h) zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, bude výkon rozhodnutí zastaven, jestliže je nepřipustný, protože je tu jiný důvod, pro který rozhodnutí nelze vykonat. V kontextu citovaných ustanovení ochránce připustil, že tímto jiným důvodem by mohla být také zrušená obecně závazná vyhláška obce, která by mohla představovat „zvláštní překážku“ pro provedení exekuce rozhodnutí o přestupku. Rozhodnutí o přestupku by zůstalo nedotčeno s tím, že práva a povinnosti by podle takového rozhodnutí nebylo možné vykonat.

V posuzovaném případě však taková situace nenastala. Panu J. F. byla uložena pokuta za přestupek, když připustil volné pobíhání psa v okolí svého bydliště. Veřejný ochránce práv konstatoval, že volný pohyb psů lze do jisté míry regulovat obecně závaznou vyhláškou obce na rozdíl od chovu psů, přičemž každé ustanovení obecně závazné vyhlášky je třeba posuzovat z hlediska zákonnosti a ústavnosti samostatně.

Pobíhání psů spadá do oblasti místních záležitostí veřejného pořádku, neboť může narušit práva jiných osob (na zdraví, obtěžováním pachy, hlukem, znečišťováním veřejného prostranství apod.). Proto obecně závazná vyhláška města Ú. v části upravující volné pobíhání psů nebyla v rozporu s ústavním pořádkem.

Ochránce tedy dospěl k závěru, že uložená pokuta byla po panu J. F. vymáhána Úřadem městského obvodu Ú. oprávněně. Přitom bylo také přihlédnuto k tomu, že pan J. F. se přestupku dopustil v době, kdy obecně závazná vyhláška města Ú. jako celek ještě nebyla zrušena ani její účinnost pozastavena.

2.6 Ochrana životního prostředí

Pro podněty z oblasti ochrany životního prostředí, kterými se veřejný ochránce práv zabýval, a to nejen v roce 2004, ale i v letech předchozích, je typická jejich různorodost a zejména multidisciplinární charakter. Většina z nich v jednom podnětu zahrnuje současně provázanou problematiku několika oborů ochrany životního prostředí, ale i dalších oborů právních vztahů. Do právních vztahů z oblasti ochrany životního prostředí tak neoddtělitelně prolíná zejména právo stavební, vstupuje do nich činnost orgánů ochrany veřejného zdraví, v řadě případů vedle správněprávních souběžně působí klasické občanskoprávní či obchodněprávní vztahy a spory. Veřejný ochránce práv proto v této souhrnné zprávě předkládá shrnutí svých zjištění z oblasti ochrany životního prostředí jako celku, aniž by speciálně komentoval jednotlivé skupiny podrobnějšího členění podnětů, vybraných k přiblížení jeho činnosti v hodnoceném období. Právní vztahy z oblasti ochrany životního prostředí jsou navíc komplikovány skutečností, že spadají do působnosti několika rezortů a speciálních úřadů, bez jejichž součinnosti je jejich plynulý vývoj nemyšlitelný. K bezporuchovému výkonu státní správy nepřispívají ani ochráncem v této oblasti často zjišťované aplikační či interpretační obtíže pramenící z neprovázanosti zákonů či právních předpisů nižší právní síly, které tuto oblast upravují. Veřejný ochránce práv dále předkládá několik zjištění, k nimž v této oblasti dospěl při šetření podnětů v roce 2004, a příklady podnětů, jež jeho závěry dokumentují.

V uplynulém roce se veřejný ochránce práv opakovaně setkával se stížnostmi na pochybení obcí a měst při výkonu státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny při ochraně dřevin. Opětovně konstatovaná pochybení, která při šetření jednotlivých podání veřejný ochránce práv zjistil, jej vedla k tomu, že tomuto tématu věnoval zvláštní tiskovou konferenci, při níž o svých negativních zkušenostech s výkonem státní správy na úseku ochrany dřevin informoval veřejnost. Poukázal v té souvislosti i na nedostatky současné právní úpravy.

Na podkladě dlouhodobějšího sledování problematiky účasti veřejnosti ve správních řízeních musí veřejný ochránce práv upozornit, že současná právní úprava účasti veřejnosti (a jejich sdružení) ve správních řízeních je v mnoha směrech nedokonalá a trpí nekoncepcí. K tomu se přidává fakt, že ani rozhodování soudů v rámci správního soudnictví v těchto záležitostech není konzistentní, a nepřispívá tak v potřebné míře k ujednocení praxe. Je skutečností, že správní orgány se v důsledku uvedeného mnohdy ocitají z pohledu svého rozhodování ve složité situaci. Odrazem rozdílného přístupu jednotlivých úřadů je pak narušení principu právní jistoty účastníků správněprávních vztahů, který je jedním z pilířů právního státu. Rozporné a

často protichůdné postupy orgánů státní správy odporují principům dobré správy, veřejný ochránce práv považuje proto za vhodné upozornit na prospěšnost legislativních změn.

Poznatky veřejného ochránce práv z šetření týkajících se **velkých investičních záměrů, zejména liniových staveb dopravní infrastruktury**, svědčí o často problematických postupech veřejné správy a určité míře chaosu, jenž v rámci schvalovacích procedur vládně. Ochránce již několikrát poukázal na to, že se úřady nedůsledně vypořádaly se všemi reálnými variantami řešení těchto komplikovaných staveb. Jako velmi závažné přitom ochránce hodnotí dopady, které nedůslednost v přípravě konkrétního investičního záměru přináší mnohdy až následně. Jde o neúměrné protahování řízení (v nichž veřejnost, zastoupená občanskými sdruženími, která byla v přípravě opomenuta, využívá všech opravných procesních oprávnění) a následně ekonomické dopady včetně komplikace možností financování, např. z evropských kohezních fondů či prostředků Evropské investiční banky (se striktními požadavky na transparentnost veškerých postupů již při výběru a schvalování investičních záměrů).

Veřejný ochránce práv byl několika podněty upozorněn na problematickou právní úpravu týkající se **udělování výjimek ze zákazů** ve zvláště chráněných územích ve smyslu § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Jedná se o kritizovanou úpravu přijatou nově v roce 2004, podle níž byla agenda udělování výjimek zcela nesystémově přenesena z ministerstva životního prostředí a krajských úřadů na vládu. Nejenže tak dochází ke zbytečnému zatěžování vlády, nucené zabývat se mnohdy poměrně marginálními záležitostmi, ale časová náročnost, kterou s sebou schválený postup udělování výjimek přináší, neúměrně zatěžuje nejen celý systém státní správy, ale především jednotlivé klienty. Schválená úprava vyvolává i řadu dalších pochybností, ať už jde o to, že se příslušnost vlády k udělování výjimek nepromítla do kompetenčních ustanovení zákona, či o to, že zůstalo nezměněno ustanovení zákona vztahující na rozhodování o povolení výjimky režim správního řízení (je tedy nutností respektovat procesní práva účastníků, tj. možnost seznamovat se s podklady pro rozhodnutí, uplatňovat opravné prostředky atd.).

Podněty v oblasti státní správy myslivosti nejsou příliš početně zastoupeny, přesto patří mezi právně i skutkově zajímavé případy. V roce 2004 oproti roku 2003 byly jednotlivé případy zaměřeny spíše na procesní vady ve správním řízení vedeném orgánem ochrany myslivosti (městské úřady, krajské úřady a ministerstvo zemědělství). Jednalo se především o řízení o uznání honitby a řízení o registraci honebního společenstva. Ochránce zjistil nejednotnost postupů orgánů ochrany myslivosti na úrovni jednotlivých krajů, a to zejména pokud jde o situace vytvoření nové honitby a zaregistrování nového honebního společenstva na základě snahy vlastníků honebních pozemků, kteří vystoupili z honebního společenstva a jejichž honební pozemky zůstaly součástí původní společenstevní honitby. Tito vlastníci se domáhají vynětí svých honebních pozemků, které jsou však začleněny do původní společenstevní honitby, s cílem vytvořit vlastní honební společenstvo s vlastní uznanou honitbou.

Ochrana přírody, krajiny a vod

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 29 podnětů.

Podnět sp. zn.: 3364/03/VOP/KČ

Je pochybením příslušných ministerstev a porušením principů dobré správy, jestliže přijmou v prováděcí vyhlášce k zákonu nefunkční úpravu, která nenaplnuje účel předpokládaný zákonem, a ve svém důsledku zbytečně zatěžuje státní správu neodůvodněnou administrativní činností.

Na ochránce se obrátilo občanské sdružení, které upozornilo, že prováděcí vyhláška ministerstva dopravy k vodnímu zákonu nestanovuje dostatečná omezení pro plavbu plavidel se spalovacími motory (především motorových člunů) na vodních nádržích Orlik a Slapy, jež jsou intenzivně rekreačně využívány především v letních měsících. Ochránce šetřením zjistil, že vyhláška byla přijata v dohodě s ministerstvem životního prostředí a ve spolupráci s ministerstvem zemědělství. Přesto však na výklad jednoho z jejích základních pojmů, termínu „plavidlo určené pro plavbu v kluzu“, neexistuje jednotný názor dokonce ani mezi těmito ministerstvy. Není tedy zřejmé, zda pod tento pojem lze zařadit i motorové čluny, na které by se tak vztahovalo sezonní omezení provozu.

Ještě závažnějším zjištěním však byla skutečnost, že vyhláška sice obsahuje určité omezení rychlosti plavidel v rekreačně využívaných úsecích na 25 km/hod., avšak plout neomezenou rychlostí je i zde možno na základě souhlasu příslušného odboru ministerstva dopravy. Protože vyhláška neobsahuje žádná kritéria pro udělení tohoto souhlasu, zjistil ochránce, že

ministerstvo vydává souhlas prakticky ve všech případech, kdy obdrží smysluplnou žádost. Tím se omezení rychlosti stalo naprosto neúčinným a bez jakéhokoliv důvodu byla vyvíjena administrativní činnost (vydávání souhlasů), která byla zcela v rozporu s principem hospodárnosti výkonu státní správy. Ochránce proto požadoval ve svém závěrečném stanovisku změnu uvedené prováděcí vyhlášky tak, aby buďto bylo zcela odstraněno vydávání souhlasů a nahrazeno jinou právní konstrukcí, a nebo aby bylo racionalizováno a byly stanoveny podmínky, při jejichž splnění bude souhlas vydáván. Podle sdělení ministra životního prostředí bylo totiž při vydávání vyhlášky společným záměrem všech ministerstev dosáhnout obecně omezení rychlosti plavidel se spalovacími motory v rekreačně využívaných oblastech a toto pravidlo mělo být prolamováno pouze ve výjimečných případech.

Podnět sp. zn.: 1958/2004/VOP/JC

Úvaha správního orgánu týkající se existence závažných důvodů opravňujících ke kácení, resp. vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin, musí být z podkladů řízení seznatelná i v případě rozhodnutí vyhlášeného ústně, event. v případě písemného rozhodnutí bez odůvodnění. Nelze-li zpětně vysledovat, o co správní orgán svoji úvahu opřel, nezbyvá než dovozovat nezákonnost jeho postupů.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan L. H. se žádostí o prověření postupu Obecního úřadu v K. (dále jen „OÚ“) při vydání rozhodnutí o povolení kácení dřeviny – statného jilmu v K. Šetřením ochránce dospěl k závěru, že v řízení o povolení kácení nebyl řádně posouzen funkční a estetický význam dřeviny a nebyla doložena existence závažných důvodů opravňujících ke kácení. Ze strany OÚ tím došlo ke zneužití správního uvážení. Ochránce se současně pozastavil nad tím, že i přes zřejmou ekologickou újmu, spojenou se skácením jilmu, nebyla v rozhodnutí o povolení kácení uložena žadateli povinnost provést přiměřenou náhradní výsadbu. Za zbytečně obstrukční také ochránce označil postup OÚ spočívající v neumožnění pořízení fotokopie rozhodnutí o povolení kácení (při ponechání možnosti pořídit pouze výpisky), a to už s ohledem na existenci zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, jenž vychází ze zásady širokého přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, včetně informací o správních řízeních ve věcech životního prostředí. OÚ výsledky šetření ochránce akceptoval, sdělil přitom, že s majitelem pozemku a pokácené dřeviny byla dohodnuta náhradní výsadba stromů v okolí vesnice.

V rámci šetření byla oslovena také Česká inspekce životního prostředí a krajský úřad, jenž je OÚ instančně nadřízen. Úřady se shodují s ochráncem na prospěšnosti legislativních změn v tom směru, aby o kácení dřevin rozhodovaly úřady takového stupně, u kterých bude zajištěna potřebná odborná způsobilost jeho pracovníků.

Poznatky České inspekce životního prostředí rovněž potvrzují oprávněnost dlouhodobé kritiky, již se ze strany veřejného ochránce práv dostává postupům obecních úřadů v případech, kdy tyto samy rozhodují o žádostech o pokácení dřevin na pozemcích ve vlastnictví obce a kdy je často možno spatřovat na straně pracovníků příslušného obecního úřadu podjatost (viz část III. této zprávy).

Ochrana ovzduší

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 14 podnětů.

Podnět sp. zn.: 3578/2001/VOP/HVZ

Ochránce se zabýval postupy správních orgánů při řešení nepříznivých dopadů provozu chemičky v obci V. M. na okolní obytnou zástavbu. Šetřením ochránce shledal nedostatky v postupech státní správy a inicioval mechanismy směřující k nápravě.

Veřejný ochránce práv obdržel podání pana L. K., jenž si stěžoval, že v důsledku nepříznivých dopadů činnosti velké chemické továrny v sousedství je omezen ve výkonu svých práv k rodinnému domu a přilehlé zahradě. Přestože se jako vlastník nemovitosti v pásmu hygienické ochrany opakovaně dožadoval řešení problémů po věcně příslušných úřadech, k žádnému posunu nedošlo, obrátil se proto s žádostí o pomoc na veřejného ochránce práv.

Šetřením dospěl ochránce k závěru, že obyvatelé rodinných domů byli v souvislosti s dopady provozu velké průmyslového podniku v sousedství, produkujícího mj. zápach, imisní zátěž benzenem a benzo-a-pyrenem a překračujícího limity hlučnosti, dlouhodobě omezováni ve svých právech a ponecháváni v nejistotě při užívání svých nemovitostí. K řešení v podobě odkoupení nemovitostí se chemický podnik stavěl liknavě a spíše pasivní pozici při řešení problematiky zastávaly i příslušné úřady.

Ochránce přiměl svým šetřením úřady k tomu, aby začaly ve věci důrazněji postupovat, zejména v řešení problematiky hlučnosti, zápachu a zvýšených imisí některých zdraví škodlivých látek, a chemička nakonec přistoupila k odkoupení rodinného domu L. K. s tím, že vlastní odstranění domu bylo ukončeno v červenci 2004. Odkoupení pak nabídla také vlastníkům dalších nemovitostí vystavených dopadům jejího provozu.

Podnět sp. zn.: 501/2003/VOP/JC

Pro úřad řešení konkrétní věci nekončí vydáním rozhodnutí, musí se především zasadit o to, aby jeho rozhodnutí bylo respektováno (vykonáno). Neděje-li se tak, je tím do značné míry oslabována nejen autorita úřadu, ale i státní správa jako celku.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan A. K. s kritikou postupů orgánů státní správy v souvislosti s dlouhodobě nepovoleným provozem slévárny hliníku umístěné v sousedství jeho rodinného domu. V důsledku činnosti slévárny docházelo k obtěžování obyvatel v lokalitě exhalacemi, prachem, zápachem a hlučností. Šetření ochránce potvrdilo, že od prosince 2001 do února 2004, kdy provoz slévárny zastavily ekonomické obtíže vlastníka, se jednalo o provoz nepovolený. Ochránce stavebnímu úřadu v T. vytykal také chybějící posouzení záměru ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, či nezhlednění skutečnosti, že podkladové stanovisko orgánu ochrany ovzduší nebylo vydáno ve formě odpovídající zákonu.

Ochránce konstatoval, že ačkoli správní orgány nebyly ve věci zcela nečinné (byly doloženy výzvy a rozhodnutí stavebního úřadu k zastavení provozu, uloženy sankce stavebním úřadem i Českou inspekcí životního prostředí), v situaci, kdy je slévárna hliníku déle než dva roky provozována bez povolení správním orgánům navzdory, je stěžejí možno postupy státní správy hodnotit ve svém celku jako výkon dobré správy. Ochránce zdůraznil, že by se i jednalo o nikoli nevýznamného zaměstnavatele v regionu, nemůže tato skutečnost ospravedlnit nepovolený provoz, tím spíše, že nebylo k dispozici relevantní zhodnocení toho, co vlastně tento provoz obnáší.

Na druhé straně ochránce zdůraznil, že vnímá i složité postavení úřadu, jemuž platná právní úprava nabízí jen problematickou možnost, jak pravomocně uloženou povinnost zdržet se určitého jednání vykonat (fakticky opět jen ukládáním pokut). Je zapotřebí, aby zákonodárce i tomuto problému věnoval pozornost (dle dostupných informací v právních řádech jiných států problematiku nezákonně užívaných staveb řeší kupříkladu institutem úředního zapečetění objektu).

Ostatní případy související s ochranou životního prostředí

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 19 podnětů.

Podnět sp. zn.: 4222/2003/VOP/MH

Veřejný ochránce práv v roce 2004 zaznamenal v médiích intenzivní protesty a rozhořčené reakce zemědělců i laické veřejnosti proti hromadnému vybíjení krav podezřelých z choroby BSE, tzv. nemoci šílených krav. Proto se rozhodl zahájit ve věci šetření z vlastní iniciativy, v jehož rámci si vyžádal součinnost ministra zemědělství, ústředního ředitele státní veterinární správy a komisaře Evropské komise.

Veřejný ochránce práv v rámci vedeného šetření požádal o spolupráci také Pavla Teličku, komisaře Evropské komise (dále jen „komisař“) s tím, že jej informoval o svém dosavadním postupu a vyzval jej, aby mu sdělil svůj názor na možnosti dalšího řešení protestů českých zemědělců.

Komisař ochránci sdělil, že v rámci svého působení v Evropské komisi s příslušnými subjekty opakovaně jednal a prezentoval specifičnost situace v ČR s tím, že k první revizi opatření již došlo. Státní veterinární správy budou moci v jednotlivých zemích rozhodnout, že nebudou vybity ty kusy, které prokazatelně neměly přístup ke stejnému krmivu jako nakažený kus. Komisař veřejnému ochránci práv potvrdil informaci, že ČR usiluje o prodloužení období, během kterého bude možno kusy určené k vybití ponechat naživu, na šest měsíců, což je období odpovídající průměrné době laktace. Současně ochránce ujistil, že společným cílem je, aby farmářům nevznikaly nadbytečné náklady, ovšem při současném udržení maximální ochrany zdraví občanů.

S obsahem odpovědi komisaře seznámil ochránce ústředního ředitele Státní veterinární správy, jenž ochránci mimo jiné sdělil, že Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES)

č. 999/2001 stanoví, že k utracení a odstranění zvířat z kohorty musí dojít „neprodleně“. Ústřední ředitel Státní veterinární správy uvedl, že Česká republika usiluje o prodloužení této doby u vybraných zvířat s ohledem na jejich březost a laktaci, a ujistil ochránce, že Státní veterinární správa připouští rozložení utracení zvířat do období tří měsíců s tím, že ČR zaručuje prokázání dohledatelnosti těchto kusů zvířat při kontrolách experty Evropské komise.

Navzdory uvedeným skutečnostem pokládal ochránce za nezbytné pokračovat v dalších krocích, neboť podstata problému chovatelů skotu zůstává beze změn. I nadále totiž platí citované nařízení č. 999/2001 stanovující minimální rozsah kohorty, včetně povinnosti ji utratit a neškodně odstranit. V tomto směru nedošlo k žádné změně a respektování tohoto pravidla, k němuž se Česká republika zavázala, může podle veřejného ochránce práv do budoucna vyvolávat vážné ztráty u našich zemědělců.

Veřejný ochránce práv věc ukončil teprve poté, když obdržel zprávu ministra zemědělství, že zástupce České republiky vystoupil na jednání v Bruselu s návrhem na změnu nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 999/2001 s tím, že znovu uvedl údaje o počtu pozitivních případů BSE v ČR, počtu zvířat v kohortách a průměrném počtu zvířat v kohortě. Vzal na vědomí zprávu ministra zemědělství, že v současné době je třeba využít standardní mechanismy a postupy vyjednávání, která vede ministr zemědělství jako člen vlády, což dokládá, že iniciativa ve věci zmírnění dopadů veterinárních opatření při výskytu BSE v ČR je realizována s vědomím a podporou vlády. V zájmu dohledu nad dalšími kroky v dané věci požádal ochránce ministra zemědělství, aby jej o průběhu jednání o změně dosavadních pravidel v rámci orgánů EU informoval.

Podnět sp. zn.: 2068/2003/VOP/JC

Ochránce se zabýval postupy orgánů veterinární správy i orgánů ochrany zvířat v případech hromadného odrohování celých stád dospělého dobytka. Při takovém zákroku je nutno dohlížet na dodržení podmínek z pohledu veterinárních předpisů a současně chránit zvířata proti týrání. Ochránce shledal při tom činnost státní správy jako nedostatečnou, mj. z pohledu preventivního působení na chovatele a veterinární lékaře.

V návaznosti na upozornění na zákrok veterináře v zemědělském družstvu v D., kde veterinář motorovou pilou uřezal rohy celému stádu cca 150 krav, prošetřil veřejný ochránce práv postupy orgánů státní správy ve věci. Šetřením dospěl k závěru, že postupy orgánů veterinární správy i orgánů na ochranu zvířat byly chybné. Předmětem ochránčovy kritiky byl především fakt, že ačkoli se úřady shodly na tom, že odrohování celého stáda krav za podmínek, za jakých k němu došlo v zemědělském družstvu v D., je nepřipustné, nebyl za uvedené jednání žádný subjekt ani postížen, ani nebyla přijata opatření k zabránění opakování takových postupů.

Z šetření případu vyplynulo obecnější zjištění, že odrohování stád je jedním z řady problematických jevů, které souvisejí s méně citlivými hromadnými způsoby chovu dobytka. Odrohování dospělého skotu sice právní úprava nevyklučuje, neboť za jistých okolností mohou být pro tento zákrok důvody, nelze nicméně tolerovat způsob provedení a zneužívání zákroku v případech, kdy si pomocí něj chovatelé pouze ulehčují práci.

Úřady uznaly pochybení ve své činnosti a zavázaly se zajistit nápravu. Ochránce oslovená Ústřední komise pro ochranu zvířat při ministerstvu zemědělství, jež zastává roli koordinátora plnění úkolů na úseku ochrany zvířat, pak vydala k problematice odborné stanovisko zdůrazňující potřebu preventivního řešení, tj. provádět odrohování při pastevních odchovech již u telat zákonem dovoleným zákrokem na pučnici tak, aby se znemožnil další vývin rohu. Dále se orgány veterinární správy zavázaly v tomto směru cíleně působit na chovatele.

Ministerstvo zemědělství ujistilo ochránce, že napříště si je při řešení obdobných případů vědomo potřeby důslednějšího rozlišování toho, že veterinární zákon stanovuje podmínky pro veterinární úkony ve vztahu k ochraně zdraví zvířat, přičemž souběžně je třeba plně zajistit splnění standardů zákona na ochranu zvířat proti týrání, který chrání zvířata z hlediska jejich pohody. Zavázalo se proto připravit nezbytnou metodiku a seznámit s ní krajské úřady. Ochránce plnění opatření k nápravě nadále sleduje.

2.7 Ochrana práv dětí, mládeže a rodiny

Činnost orgánů sociálně-právní ochrany dětí

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 78 podnětů.

Veřejný ochránce práv se v této oblasti i nadále nejčastěji setkává s podněty, které směřují proti postupu orgánů sociálně-právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD“) v případech, kdy jeden z rodičů nežije s dítětem ve společné domácnosti a druhý rodič mu brání ve styku s dítětem. Tyto případy jsou o to závažnější, že jsou spojeny s manipulací dítěte proti druhému rodiči, čímž zpravidla dochází k poškozování jeho zdárného vývoje. Určité zlepšení lze konstatovat v tom, že vláda ČR ve svém usnesení č. 1108 ze dne 10. 11. 2004 vzala na vědomí podnět Rady vlády ČR pro lidská práva, kterým bylo upozorněno na právo dítěte odděleného od jednoho či obou rodičů udržovat pravidelné osobní kontakty s oběma rodiči. Vláda ČR uložila provedení příslušných opatření ministru práce a sociálních věcí, ministru spravedlnosti, ministryni školství, mládeže a tělovýchovy a ministryni zdravotnictví.

K realizaci uvedených principů se jeví jako žádoucí postup OSPOD v situaci, kdy jeden z rodičů neplní své povinnosti vyplývající z rodičovské zodpovědnosti, spočívající v udělení napomenutí rodiči podle § 43 odst. 1 písm. a) zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů. V této věci se veřejný ochránce práv opakovaně setkává s neochotou obecních úřadů rozhodnout o udělení výchovného opatření a s neznalostí v oblasti správního řízení. Dochází k tomu, že úřad ve věci nerozhodne, i když je podáním návrhu zahájeno správní řízení. Rozsahem styku dítěte s rodičem nežijícím s ním ve společné domácnosti se zabýval i Ústavní soud ČR, který stejně jako veřejný ochránce práv doporučuje soudům dbát na to, aby byl co nejširší.

V oblasti realizace práva na poskytování údajů ze spisové dokumentace, kterou vedou OSPOD, došlo v průběhu roku 2004 k určitému posunu k lepšímu. Připomínky, které veřejný ochránce práv opakovaně vznášel k výkladu ustanovení § 55 odst. 5 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, byly zapracovány do vládního návrhu novely tohoto zákona. Podle navrhované úpravy má být umožněno rodičům a jiným osobám odpovědným za výchovu dítěte činit výpisy a pořizovat si za úhradu kopie i z části spisové dokumentace, která nesouvisí s určitým správním řízením. V části související s určitým správním řízením má dle navrhované právní úpravy platit pro nahlížení do spisu správní řád. Tím bude dokumentace, v níž OSPOD shromažďuje veškeré údaje o rodině, rodičům přístupná.

Podnět sp. zn.: 31/2003/VOP/ZV

Jestliže je upraven styk rodičů s dítětem, ať rozhodnutím soudu či dohodou rodičů, nemohou orgány sociálně-právní ochrany dětí zasahovat do výkonu rodičovské zodpovědnosti jednoho z rodičů na žádost druhého rodiče v době, kdy má oprávněný rodič dítě ve své péči v souladu s rozhodnutím soudu či dohodou o úpravě styku.

Veřejný ochránce práv řešil podnět pana P., jenž si stěžoval na orgán sociálně-právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD“), který byl pověřen výkonem kolizního opatrovnictví jeho syna. OSPOD podle jeho názoru měl vyhovět jeho žádosti a nařídít matce, aby svého syna posílala do kroužku plavání, a to v době, kdy ho měla ve své faktické péči. Matka to odmítla dobrovolně učinit a OSPOD tomuto návrhu nevyhověl. Veřejný ochránce práv dospěl v tomto případě k závěru, že ani jeden z rodičů nemůže jednostranně obcházet rozhodnutí soudu či dohodu rodičů a domáhat se širších oprávnění, než rodičům v rovině výchovných práv a péče o dítě náleží. Navštěvování kroužku plavání lze považovat za běžnou záležitost při výchově dítěte. O takové záležitosti rozhoduje vždy ten rodič, který má dítě oprávněně ve své péči. Proto není nutné, aby se o takové otázce museli dohodnout oba rodiče či aby nastoupil následek v podobě rozhodnutí soudu podle § 49 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů, kdy soud rozhodne o podstatných věcech při výkonu rodičovské zodpovědnosti.

Matku tedy nelze nutit, aby svého syna posílala do kroužku plavání v době, kdy ho fakticky má ve své péči. Veřejný ochránce práv v tomto případě stěžovateli objasnil právní úpravu styku rodičů s dětmi a vysvětlil mu, proč nelze po OSPOD takové opatření požadovat.

Podnět sp. zn.: 9/2003/VOP/SZD/JH

Právo rodičů nahlížet do spisové dokumentace dítěte vedené orgánem sociálně-právní ochrany dětí podle veřejného ochránce práv zahrnuje i právo rodičů činit si vlastními prostředky opisy, výpisy, popřípadě obrazové nebo zvukové záznamy obsahu spisu.

Veřejný ochránce práv obdržel petici občanského sdružení Spravedlnost dětem, ve které zástupci sdružení poukazují na neúměrně zužující výklad zákona o sociálně-právní ochraně dětí ministerstvem práce a sociálních věcí (dále „ministerstvo“ nebo „MPSV“). Ministerstvo ve svých metodických komentářích uvádí, že právo nahlížení do spisové dokumentace je třeba odlišit od právní úpravy nahlížení do spisu podle správního řádu. Podle výkladu MPSV si rodiče ze spisové dokumentace nemohou pořizovat výpisy, kopie, poznámky, snímky a obrazové nebo zvukové záznamy. Pozdější výklad MPSV umožňuje rodičům, aby si ze spisů pořizovali poznámky coby jednotlivé údaje ze spisové dokumentace, avšak nemohou si pořizovat výpisy, tj. opisovat delší souvislé pasáže. Při nahlížení rodiče do spisu může dle výkladu MPSV zaměstnanec orgánu sociálně-právní ochrany dětí kontrolovat, zda rodič při vypisování údajů nepřekračuje rámec poznámek a nepožizuje si neoprávněně výpisy.

Podle ochránce omezuje výklad zákona o sociálně-právní ochraně dětí ministerstvem práva rodičů nad rámec zákona, neboť zákon nedává úřadům zmocnění zakázat rodičům, aby si v rámci nahlížení pořizovali vlastními prostředky opisy, výpisy, poznámky či kopie spisové dokumentace, resp. jejích částí. Rovněž neexistuje zákonné zmocnění k tomu, aby úředník kontroloval rodiče, v jakém rozsahu si vypisuje údaje ze spisové dokumentace dítěte. Ochránce proto požádal ministerstvo o zrušení dosavadních metodických stanovisek a vydání nového stanoviska, podle něhož rodičům svědčí v rámci práva nahlížení do spisové dokumentace i právo činit si vlastními prostředky poznámky, výpisy a kopie a právo pořizovat si vlastními prostředky obrazové nebo zvukové záznamy obsahu spisu.

Ministerstvo se s právním názorem ochránce neztotožnilo a metodická stanoviska nezrušilo. Odkázalo na navrhovanou detailnější právní úpravu této problematiky, podle níž jsou rodiče sice oprávněni činit si výpisy, nemohou si však z dokumentace pořizovat vlastními prostředky obrazové a zvukové záznamy ani nejsou oprávněni pořizovat si kopie spisové dokumentace nebo jejích částí. O této sporné otázce jednal ochránce s náměstkyní ministra pro sociální oblast i s ministrem práce a sociálních věcí. V rámci připomínkového řízení k novele zákona o sociálně-právní ochraně dětí vznesl ochránce zásadní připomínku, aby zákon výslovně upravil možnost pořizování výpisů a kopií jako součást práva nahlížení do spisu. Tato zásadní připomínka byla v rámci připomínkového řízení akceptována, MPSV předložilo vládě návrh novely zákona o sociálně-právní ochraně dětí, obsahující výslovné zakotvení práva rodičů pořizovat si ze spisové dokumentace dětí opisy, výpisy a kopie za úhradu, kterou stanoví zvláštní právní předpis.

Vzhledem k posunu v přístupu ministerstva k předmětné otázce pořizování výpisů a kopií ze spisové dokumentace dětí požádal veřejný ochránce práv ministra práce a sociálních věcí znovu, aby zrušil metodické komentáře MPSV, které neúměrně zužují právo rodičů nahlížet do spisů vedených o jejich dětech orgány sociálně-právní ochrany dětí, a nahradil je novým stanoviskem, v němž zohlední argumenty ochránce, které MPSV v připomínkovém řízení akceptovalo. Dle názoru ochránce je pořizování výpisů i kopií možné již za stávající právní úpravy s odvoláním na principy dobré správy a podpůrně též na Katalog opatření ke zjednodušení a zlepšení výkonu státní správy, který byl přijat usnesením vlády. V citovaném dokumentu je obsaženo doporučení správním úřadům, aby zajistily kopírování listin, které vznikají při výkonu státní správy okresními úřady a dalšími orgány státní správy, a to za smluvní cenu odpovídající vynaloženým nákladům.

Ministr práce a sociálních věcí poukázal na interně nezávazný, pouze doporučující charakter stanovisek ministerstva k problematice nahlížení do spisové dokumentace. S ohledem na potřebu větší flexibility a na skutečnost, že navrhovaná právní úprava by měla v brzké době nabýt účinnosti (1. 7. 2005), považuje ministr za vhodnější řešit věc formou seznámení krajských úřadů s navrhovanou právní úpravou nahlížení do spisové dokumentace na nejbližší pravidelné metodické poradě k sociálně-právní ochraně dětí. Krajské úřady pak v rámci své působnosti zajistí informovanost obecních úřadů s rozšířenou působností v rámci jejich metodického vedení.

Navrhované řešení je pro veřejného ochránce práv akceptovatelné, nicméně jeho realizaci bude i nadále sledovat.

Ústavní výchova a ostatní agenda ochrany práv dětí, mládeže a rodiny

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 27 podnětů.

V roce 2004 se veřejný ochránce práv v rámci svých šetření zabýval podmínkami výkonu ústavní výchovy ve školských zařízeních pro výkon ústavní a ochranné výchovy. Při šetření v těchto zařízeních se zaměřoval především na dodržování práv dětí, která jsou zaručena mezinárodními dokumenty o ochraně lidských práv a zákonem o výkonu ústavní a ochranné výchovy.

Častým nedostatkem, se kterým se ochránce v ústavních zařízeních setkává, je zahrnutí zákazu odjezdu k rodičům (po časově omezenou dobu) do systému odměn a trestů. Zákon o výkonu ústavní a ochranné výchovy přitom řediteli nedává zmocnění, aby kontakt dítěte s rodinou do systému odměn a trestů zahrnul. Právo dítěte na kontakt s rodiči je zaručeno mezinárodními dokumenty o ochraně lidských práv a svobod, lze je omezit pouze na základě zákona a jen tehdy, pokud by návštěvy dítěte u rodičů ohrožovaly jeho práva a právem chráněné zájmy (např. riziko fyzického týrání či sexuálního zneužívání v rodině).

Důležitým tématem, kterým se ochránce již v minulosti zevrubně zabýval, je sledování dětí audio- a videotechnikou v ústavních zařízeních. Této problematice se věnovala i vláda České republiky, a to na základě podnětu Rady vlády pro lidská práva, který reflektoval i poznatky ochránce o existenci a protiprávnosti sledování dětí kamerami v ústavních zařízeních. Vláda se rozhodla řešit problém instalace kamer v ústavních zařízeních schválením novely zákona o ústavní a ochranné výchově, která obsahuje zákonné zmocnění pro instalaci audiovizuálních systémů. Využití sledovací techniky je možné pouze ve společných prostorách zařízení, kde se nacházejí děti s nařízenou ochrannou výchovou. Jelikož novela zákona má za cíl důsledněji oddělit zařízení pro výkon ochranné výchovy od zařízení pro výkon ústavní výchovy, ochránce předpokládá použití audiovizuálních systémů pouze v zařízeních pro výkon ochranné výchovy.

Dalším problémem, na který ochránce poukazyval již v loňské souhrnné zprávě, je absence zákonné úpravy odjezdů k rodičům pro děti s nařízenou ochrannou výchovou. Veřejný ochránce práv ve spolupráci se zástupci netrestního odboru Nejvyššího státního zastupitelství ČR připravil návrh na novelizaci zákona o výkonu ústavní a ochranné výchovy a zákona o sociálně-právní ochraně dětí tak, aby ředitel ústavního zařízení mohl povolit i dítěti s nařízenou ochrannou výchovou odjezd k rodičům na víkend či na prázdniny. Ministerstvo školství sice návrh ochránce nepřevzalo, ale ve spolupráci s ministerstvem práce a sociálních věcí připravilo návrh novelizace příslušných právních předpisů, jímž byl problém vyřešen ke spokojenosti ochránce. Návrhy novel byly již schváleny vládou a v nejbližší době budou projednány v parlamentu.

Podnět sp. zn.: 1116/2003/VOP/PM

Pobyt u rodičů nelze zařadit mezi opatření ve výchově ve smyslu ustanovení § 24 odst. 3 zákona o výkonu ústavní nebo ochranné výchovy, jelikož se jedná o právo dítěte na udržování kontaktu s rodiči, garantované čl. 9 odst. 3 Úmluvy o právech dítěte.

Na základě šetření z vlastní iniciativy ve výchovném ústavu shledal veřejný ochránce práv pochybení spočívající v některých ustanoveních vnitřního řádu. Podle vnitřního řádu měl svěřenec právo nahlížet každý měsíc do vyúčtování svých pracovních příjmů a úspor, přitom ustanovení § 20 odst. 1 písm. m) zákona o výkonu ústavní nebo ochranné výchovy stanoví, že dítě má právo na informace o stavu svých úspor či pohledávek. Ochránce doporučil, aby se vymezení tohoto práva dítěte upřesnilo v tom smyslu, že dítě má právo na informace kdykoliv, ale právo seznámit se s vyúčtováním příjmů a úspor má jednou měsíčně (což zřejmě koresponduje s faktem, že toto vyúčtování se provádí pouze jednou měsíčně).

Vnitřní řád dále upravoval výhody, jež mohly být chovancům poskytnuty. Mezi nimi bylo stanoveno, že chovanec může obdržet dovolenou k návštěvě rodičů nebo jiných prověřených osob jen se souhlasem ředitele. Úmluva o právech dítěte přiznává v článku 9 odst. 3 dítěti právo na udržování kontaktu s rodiči, od nichž je odděleno, ledaže by to bylo v rozporu s jeho zájmy. Práva dítěte nelze podřadit pod výhody. Výchovný ústav z vnitřního řádu toto ustanovení po šetření ochránce vypustil.

V upraveném vnitřním řádu z roku 2003 byla jako výhoda uvedena možnost přijímat „nezávadné návštěvy“, bez bližší specifikace tohoto pojmu. Pokud jde o rodiče, stýkat se s nimi je právem dítěte a tuto skutečnost nelze podřadit pod systém výhod. V tom smyslu hovoří i ustanovení § 20 odst. 1 písm. o) zákona o ústavní nebo ochranné výchově.

Veřejný ochránce práv shledal jako nepřijatelné, že jednotlivá poschodí od sebe byla oddělena mřížemi. I když chápe snahu zabránit šikaně, nedomnívá se, že tento problém by mohla účinně vyřešit uzamčená mříž. Účinnější a vhodnější by byla podle názoru ochránce spíše intenzivnější práce zaměstnanců se svěřenci. Ochránce rovněž poukázal na nemožnost úniku v případě vypuknutí požáru na poschodí, které je zamčenou mříží izolováno od zbytku budovy. V návaznosti na zprávu o šetření byl ve výchovném ústavu přijat nový vnitřní řád, v němž byly uvedené závady či sporné formulace odstraněny, což ochránce shledal jako dostatečné opatření k nápravě.

Podnět sp. zn.: 3492/2003/VOP/JH

Součástí dobré praxe ve školských zařízeních pro výkon ústavní a ochranné výchovy je posilování důvěry mezi vychovateli a svěřenci uskutečňováním pravidelných setkání. Pro přesvědčivost hodnocení dětí prostřednictvím bodovacího systému je vhodné, aby bylo dítě seznámeno s hodnocením i slovně, a to bezprostředně po udělení či stržení bodů.

Veřejný ochránce práv zahájil šetření v ústavním zařízení v T. na základě podnětu státního zástupce, který obdržel písemnou výpověď svěřence P. Š. o tom, že byl v ústavním zařízení napaden jiným chlapcem. Jelikož státní zástupce neměl zákonné zmocnění k rozhovoru s dětmi, požádal o součinnost veřejného ochránce práv.

Ochránce provedl místní šetření v ústavním zařízení, hovořil s personálem i se svěřenci, kteří měli být účastníky konfliktu. Zjistil, že v daném případě zřejmě nešlo o šikanu coby systematické ponižování slabšího jedince silnějším nebo skupinou. Konstatoval neprofesionální postup personálu výchovného ústavu spočívající v tom, že pracovník ústavu vyzval chlapce B. M., aby sám zjistil, kdo na pokoji kouřil, jinak nepůjde na vycházku. Ten pak násilím nutil chlapce P. Š., aby se přiznal, že na pokoji kouřil on.

Ve zprávě o šetření ochránce řediteli doporučil přijmout řadu opatření k posílení důvěry mezi svěřenci a personálem výchovného ústavu. Konstatoval, že v daném případě měli zjišťovat sami vychovatelé, kdo kouřil na pokoji. Pověření chlapce, aby to „prošetřil“ sám, může vést ke zneužití moci. Jako další opatření k nápravě v oblasti výkonu státní správy v ústavním zařízení doporučil ochránce zvýšit četnost setkávání vychovatelů (kvůli zpětné vazbě), sdělovat dětem aktuální hodnocení vždy na konci dne, rozšířit škálu denních činností a zejména oslovovat svěřené chlapce jménem, a nikoliv příjmením v 1. pádě. Doporučil také zvyšovat kvalifikaci vychovatelů čerpáním zkušeností v jiných ústavních zařízeních.

Ředitel ústavu přijal opatření k nápravě, zejména zvýšil počet metodických porad vychovatelů a ustanovil pravidelný rozbor událostí dne s dětmi. Ochránce požádal příslušný diagnostický ústav o metodickou pomoc ve výchovném ústavu v T., směřující k prohloubení a sjednocení odborných postupů. Po nějaké době diagnostický ústav konstatoval zlepšení poměrů od doby provedení šetření veřejného ochránce práv, proto byl případ uzavřen.

2.8 Policie, vězeňství a armáda

Policie České republiky

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 49 podnětů.

Uvedený počet podání je neúplný, neboť činnost Policie ČR se pro svoji různorodost promítá i do jiných oblastí působnosti ochránce. Jedná se zejména o podněty týkající se správního trestání, záležitosti cizinců apod., jimž jsou věnovány samostatné části této zprávy. Další stížnosti, které směřují proti Policii ČR, nenáleží do zákonem vymezené působnosti ochránce, neboť v daných případech vystupuje policie jako orgán činný v trestním řízení a také tato podání jsou evidována v samostatné části zprávy. Pokud jde o skladbu podnětů v roce 2004, je stejně různorodá jako v předchozích letech, neboť se v ní odráží široká působnost Policie ČR.

Velká pozornost je věnována stížnostem na nepřiměřený zákrok Policie ČR, přičemž v jednom případě bylo zjištěno závažné pochybení, v jehož důsledku byl policista propuštěn ze služebního poměru. Velká část stížností směřuje proti úkonům policistů v souvislosti s provozem na pozemních komunikacích. Nejčastěji si stěžují účastníci dopravních nehod, z nich pak zpravidla ti, jež policie označila jako podezřelé ze zavinění dopravní nehody a kteří ve stížnosti ochránce poukazují na neobjektivnost šetření. Poškození si obvykle stěžují na línost šetření nebo namítají, že Policie ČR nešetřila věc jako trestný čin, ale přestupek (zpravidla jde o stížnosti poškozených, kterým při dopravní nehodě zemřela blízká osoba). Několik podání směřovalo

proti pasivní účasti policie při výkonu exekuce soudními exekutory, kdy policisté nezasáhli do průběhu exekuce, když podle stěžovatelů soudní exekutor na místě samém překročil své pravomoci. Ochránce neshledal, že by v konkrétních případech policisté pochybili, doporučil však, aby po exekutorech bylo v souladu se zákonem o Policii ČR důsledněji vyžadováno prokázání potřeby preventivní přítomnosti policistů při konkrétní exekuci.

V roce 2004 ochránce ve třech případech zahájil vůči Policii ČR šetření z vlastní iniciativy na základě informací, které získal při šetření jiného podání. Jednalo se zejména o otázku možného vstupu obhájce do policejní cely, užití služebních fotografií policistů ve stížnostním šetření příslušnými orgány policie, rozsah identifikace v označení osoby v usnesení Policie ČR o zahájení trestního stíhání a o šetření dopravní nehody na místě samém. V ostatních případech se ochránce zabýval stížnostmi na nečinnost, ať již v souvislosti s probíhajícím řízením nebo šetřením či v souvislosti s odmítnutím provedení žádaného služebního úkonu nebo zákroku, dále stížností na oprávnění policie k požadování prokázání totožnosti, na délku kontroly na hraničním přechodu, na postup policie při zapečetění bytu po zesnulém nájemci apod.

Podnět sp. zn.: 1362/2004/VOP/DU, obdobně např. 152/2004/VOP/DU pro přestupky

Orgán moci výkonné nemůže zvýhodnit adresáta svého působení oproti jiným adresátům za týchž podmínek jen proto, že se jedná o osobu veřejně známou. Pokud je z okolností případu patrné, že k takovému zvýhodnění došlo, je ochránce oprávněn zasadit se o obnovení rovnosti v právech. Postavení ochránce je v takovém případě velmi významné, neboť veřejnost má omezenou možnost kontroly jednání veřejnoprávního orgánu ve správním řízení, které je neveřejné.

Média informovala o případu pana J. T., který havaroval se svým vozidlem ve městě P. Policie ČR, která havárii vozidla na místě samém šetřila, zjistila celou řadu závažných porušení zákona o provozu na pozemních komunikacích, kterých se řidič dopustil. Pan J. T. způsobil větší škodu na vozidle, které řídil, a na majetku správy komunikací. Policie šetření předčasně skončila, aniž by byly přešetřeny veškeré okolnosti případu, a věc v rámci zákona o přestupcích vyřešila na místě samém domluvou. Správní řízení tak nebylo vůbec zahájeno. Ochránce byl informován, že ze strany Policie ČR mohlo dojít k porušení rovnosti v právech ve prospěch veřejně známé osoby.

Veřejný ochránce práv zahájil šetření z vlastní iniciativy, v jehož rámci požádal příslušný útvar policie o stanovisko k případu a o zapůjčení spisu. Vzhledem k tomu, že ze spisu zjistil ochránce celou řadu pochybení v postupu Policie ČR při šetření a vyřízení věci, vyzval Policii ČR k nápravě vadného stavu. Ta však opakovaně se zjištěným pochybením nesohlasila a požadavek ochránce odmítala. Ochránce proto jako opatření k nápravě navrhl postoupení věci příslušnému správnímu orgánu a spis byl správnímu orgánu postoupen. Správní orgán ochránci sdělil, že J. T. byl uznán vinným z porušení několika ustanovení zákona o provozu na pozemních komunikacích a jeho jednání bylo klasifikováno jako přestupek, za který mu byla uložena nejvyšší možná pokuta.

Vězeňská služba České republiky

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 109 podnětů.

Skladba podnětů v této oblasti byla v roce 2004 podobná jako v předešlých letech. Statisticky nejvyšší počet podnětů se opět týkal požadavku na přemístění nebo nesouhlasu se zamítnutím žádosti o přemístění. Stěžovatelé pak ve velké většině případů požadovali přemístění na Moravu. Potvrzuje se tak zjištění z předešlých let, že na Moravě je vzhledem k počtu odsouzených kapacita věznic nedostatečná. Situaci v tomto ohledu ještě zhoršují probíhající přestavby některých věznic. V problematice přemísťování a ubytovacích kapacit věznic tedy nedošlo ani v tomto roce k pozitivnímu vývoji, přičemž systém posuzování žádostí o přemístění zůstal rovněž nezměněn. Věznice žádosti posuzují pouze v době, kdy jsou podány, a zpětně se k nim nevrací. Pokud je tedy žádost odsouzeného zamítnuta, pak v případě, že by se okolnosti natolik změnily, že by jí bylo možno později vyhovět, není posuzována znovu, ale posuzují se opět jen aktuální stížnosti jiných odsouzených. Tato praxe Vězeňské služby je podle názoru veřejného ochránce práv v rozporu se zásadou dobré správy a ochránce ji kritizoval již v minulých letech.

Řada podnětů směřovala i v roce 2004 vůči poskytování zdravotní péče během výkonu trestu. Dosud nedošlo mezi veřejným ochráncem práv a Vězeňskou službou ke shodě ani v otázce nahlížení do zdravotnické dokumentace v souvislosti se šetřením podnětů. Vězeňská služba i nadále zastává restriktivní výklad zákonných ustanovení upravujících tuto

problematiku. Oproti minulosti však došlo k pozitivnímu posunu při poskytování informací ze zdravotní dokumentace se souhlasem vězně, a zejména v druhé polovině roku 2004 se veřejný ochránce práv takřka nesetkal s odmítnutím součinnosti.

Veřejný ochránce práv se v roce 2004 zabýval podněty odsouzených zařazených do tzv. oddělení se zesíleným stavebně-technickým zabezpečením (dále jen „OZSTZ“). Tato oddělení byla zřízena s účinností od 1. 7. 2004 po novele vyhlášky č. 345/1999 Sb. OZSTZ jsou určena např. pro „útěkáře“ či jinak problematické odsouzené a nahradila tzv. zvláštní režim, který byl doposud upraven pouze interními předpisy Vězeňské služby. V souvislosti se vznikem OZSTZ se veřejný ochránce práv mimo jiné zabýval např. problematikou návštěv na těchto odděleních.

Veřejný ochránce práv pozitivně hodnotí změny právní úpravy účinné od 1. 7. 2004, které se týkají výkonu doživotního trestu. Vězeňská služba České republiky vyšla při navrhování změn platné právní úpravy režimu doživotně odsouzených zejména z doporučení European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (dále jen „CPT“) a opustila dosavadní pojetí cíle výkonu doživotního trestu odnětí svobody, které přílišně zdůrazňovalo zaměření na izolaci odsouzeného. V návaznosti na tuto skutečnost je třeba navíc poznamenat, že vedle legislativních změn došlo i k přijetí některých dalších opatření, která by měla vést ke zlepšení podmínek výkonu doživotního trestu, např. provedení stavebních úprav.

Podnět sp. zn.: 742/2003/VOP/VK

Je nezbytné, aby se vězňice zabývala dopadem bezpečnostních opatření na podmínky výkonu trestu odnětí svobody a aby volila taková opatření, která co nejméně negativně ovlivní zdraví a zdravé životní podmínky odsouzených.

V návaznosti na poznatky členů Výboru proti mučení a jinému nelidskému, krutému, ponižujícímu zacházení a trestání, který je stálým orgánem Rady vlády České republiky pro lidská práva, zahájil veřejný ochránce práv šetření ve věci podmínek pro výkon doživotního trestu odnětí svobody v připravovaném I. oddělení Věznice Mírov. Jako problematické se členům výboru jeví zejména osvětlení cel, jejich proslunění a větrání. Ve vzdálenosti 5 cm od pláště budovy totiž byly před okny umístěny mléčné, tudíž neprůhledné clony z polykarbonátu. Tímto prostorem měl pronikat do cel čerstvý vzduch a vedle zabránění výhledu ven měla clona současně sloužit k upozornění na pohyb vně pláště budovy, protože jakékoliv její narušení by spustilo poplašné zařízení. Vzhledem k tomu, že okna se clonami nepropouštěla dostatek denního světla, bylo by nutné v celách stále používat umělé osvětlení. Okna místností, v nichž měli odsouzení pracovat, a rovněž okna kulturní místnosti měla být vybavena clonami. Místnosti by musely být též trvale uměle osvětlovány. V celách a v těchto místnostech pak měli trávit odsouzení k doživotnímu trestu 23 hodin denně, zbývající hodinu budou trávit na vycházkovém dvorku, obehnaném zdí a zakrytém pletivem.

Provedeným šetřením veřejný ochránce práv dospěl k závěru, že stavební úřad generálního ředitelství Vězeňské služby pochybil, když aplikoval obecné technické požadavky na výstavbu bez ohledu na smysl ustanovení o všeobecných požadavcích pro ochranu zdraví a zdravých životních podmínek a na ustanovení o denním osvětlení, větrání a proslunění obytných a pobytových místností. Ve světle Standardních minimálních pravidel pro zacházení s vězni (OSN 1955) a kritiky nedostatečného osvětlení či větrání v jiných věznicích ze strany Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidského nebo ponižujícího zacházení anebo trestání (CPT), Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku a dalších institucí zabývajících se problematikou vězeňství navíc ochránce konstatoval, že nedostatek denního světla a ventilace v cele může negativně ovlivnit zdraví odsouzených (fyzické i psychické), což je třeba považovat za neakceptovatelné. V závěru svého šetření veřejný ochránce práv shrnul, že stávající podoba stínicích clon považuje za opatření, které sice zajistí bezpečnost, avšak existují i méně intruzivní alternativy s totožným efektem, jichž Vězeňská služba nevyužila.

S ohledem na tyto závěry svolala Vězeňská služba jednání k otázkám výkonu doživotních trestů přímo ve Věznici Mírov. V návaznosti na toto jednání sdělila ochránce, že jeho námitkám plně vyhoví s tím, že ustoupí od původního záměru, podle kterého mělo být uvedení oddělení I. do provozu považováno za systémové řešení výkonu doživotních trestů. Do předmětného oddělení budou zařazeni jiné kategorie odsouzených, kteří zde stráví mnohem méně času, než by zde strávili odsouzení k doživotním trestům. Ti zůstanou umístěni ve stávajícím oddělení, které bylo k tomuto účelu již vybudováno a schváleno a které bylo před nedávnem rozšířeno o další celu, samostatnou kulturní místnost a pracoviště. Stínicí clony byly z oken odstraněny a v současné době se hledají další možnosti zlepšení přirozeného osvětlení cel.

Podněty sp. zn.: 3838/2003/VOP/VK a 3361/2003/VOP/VK

Důkladnou osobní prohlídku provádí, popřípadě se jí zúčastňuje vždy osoba stejného pohlaví; její součástí je i prohlídka těla, při které může být prováděna i prohlídka tělních dutin, včetně provedení anální prohlídky. Tyto prohlídky však provádí pouze lékař, a to v případech odůvodněných konkrétní bezpečnostní potřebou. Taktéž sledování vězňů, resp. pořizování jejich obrazových záznamů pomocí kamerového systému je dalším zásahem do jejich soukromí, a jako takový musí být tento zásah nejen v souladu se zákonem, ale musí být také přiměřený a odpovídající sledovanému cíli. Uvedeným principům Vězeňská služba dostála.

Na základě podnětů L. B. a J. M. se veřejný ochránce práv zabýval způsobem provádění důkladných osobních prohlídek ve věznici před nástupem zaměstnání a po návratu z něho. Odsouzení L. B. i J. M. si stěžovali, že prohlídky jsou prováděny v místnosti, kde je žena, která není schována za plentou k tomu účelu určenou, jejich průběh je zaznamenáván kamerovým systémem a vězeňský lékař provádí prohlídky konečníku, což je podle názoru stěžovatelů nedůstojné. Z šetření, jehož součástí bylo i místní šetření ve věznici, dospěl veřejný ochránce práv k závěru, že v dané věci nedošlo ze strany věznice k porušení platných právních předpisů ani k jinému pochybení, když k jednotlivým problémům, na které odsouzení ve svých podáních poukazovali konstatoval následující.

Osobní prohlídku provádí, popřípadě se jí zúčastňuje vždy osoba stejného pohlaví. Ve Věznici R. je to tedy výhradně muž, příslušník vězeňské služby. V případě, že je v prohlídkové místnosti žena, příslušnice vězeňské služby, která obsluhuje rentgen, je za nepřehledným závěsem, který brání jak fyzickému, tak vizuálnímu kontaktu s prohlíženým odsouzeným. Lze tedy konstatovat, že žena osobní prohlídku neprovádí ani se jí neúčastňuje, pouze se na ní podílí, a to obsluhou technického zařízení.

Sledování a kontrola pomocí kamerových systémů je běžnou praxí využívanou ve vězeňství, která vyplývá z obecného požadavku na zajištění bezpečnosti a v českém právním řádu má explicitní zákonný podklad, který je dále rozvinut v zákoně č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví, že po dobu výkonu trestu jsou odsouzení povinni podrobit se omezením některých práv a svobod, mimo jiné i práva na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí. Je totiž zřejmé, že každé uvěznění ve své podstatě zahrnuje i jisté omezení či zásah do soukromého života dotčené osoby. Sledování osob, resp. pořizování jejich obrazových záznamů pomocí kamerového systému je však dalším zásahem do soukromí vězně, a jako takový musí být tento zásah nejen v souladu se zákonem, ale musí být také přiměřený a odpovídající sledovanému cíli. V tomto ohledu ochránce konstatoval, že v daném případě nepovažuje instalaci kamer v místnostech, kde se provádí osobní prohlídky, za nepřiměřený a neakceptovatelný zásah do soukromí odsouzených osob, který by přesáhl to, co je jím sledováno. Kamera snímá prohlídkovou místnost jako celek, nepořizuje detaily a napomáhá naplnění účelu výkonu trestu a zajištění bezpečnosti příslušníků vězeňské služby, ale také vězňených osob.

Součástí důkladné osobní prohlídky je i prohlídka těla, při které může být prováděna i prohlídka tělních dutin. Šetřením bylo zjištěno, že prohlídka tělních dutin probíhá mimo prohlídkovou místnost, není snímána kamerou a je prováděna lékařem pouze tehdy, je-li podezření, že jsou do střežené části věznice vnášeny nepovolené věci, které by mohly ohrozit zdraví nebo život zaměstnanců věznice, vězňených osob či mařit účel výkonu trestu. Při vzniklém podezření je tedy provedení anální prohlídky u odsouzených odůvodněno konkrétní bezpečnostní potřebou a lze ho považovat za legitimní a souladné s právními předpisy. Jiná situace, hraničící s ponižováním lidské důstojnosti, by nastala, pokud by tyto prohlídky byly rutinní a bez jakéhokoli bližšího ospravedlnění bezpečnostní potřebou.

Podněty sp. zn.: 2973/2004/VOP/PM a 2862/2004/VOP/PM

Opatření, kterým jsou bezkontaktní návštěvy nařízeny plošně pro všechny odsouzené umístěné na oddělení se zesíleným stavebně-technickým zabezpečením, nemá oporu v zákoně. Nelze při něm uplatnit individuální přístup a hodnocení bezpečnostních rizik, jak to předpokládá zákon o výkonu trestu odnětí svobody a řád výkonu trestu odnětí svobody.

Na veřejného ochránce práv se obrátili dva odsouzení, kteří byli umístěni na oddělení se zesíleným stavebně-technickým zabezpečením s podněty, jež se týkaly postupu při umísťování na toto oddělení a podmínek výkonu trestu odnětí svobody na tomto oddělení. Domnívali se, že neměli být na toto oddělení umístěni, a výhrady měli i ke skutečnosti, že jim jsou umožněny jen bezkontaktní návštěvy.

V rámci šetření veřejný ochránce práv zjistil, že bezkontaktní návštěvy jsou nařízeny plošně všem odsouzeným na tomto oddělení (to platilo i v případě návštěvy osoby, která je pověřena výkonem duchovních služeb). S důvody umístění na oddělení nebyli odsouzení obecně seznamováni.

Veřejný ochránce práv konstatoval, že s důvody umístění na oddělení se zesíleným stavebně-technickým zabezpečením by měl být odsouzený prokazatelně seznámen. Pokud odsouzený nepodepisuje návrh na zařazení na toto oddělení, mělo by být odůvodnění zachyceno v záznamu o průběhu trestu. Pokud budou odsouzení seznamováni s důvody svého umístění na oddělení se zesíleným stavebně-technickým zabezpečením, mohou také lépe změnit své postoje a chování, tak aby byly v souladu s vnitřním řádem, morálkou atd. Ze standardů Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (dále jen „CPT“) z roku 2004 vyplývá, že odsouzení, kteří představují zvýšené bezpečnostní riziko, a proto se u nich vyžadují speciální požadavky na umístění, by měli být v co největší možné míře informováni o důvodech svého umístění a o jeho případné prodloužení, což jim umožní, aby proti tomuto opatření mohli efektivně uplatnit svoje námítky.

Ředitel věznice k plošně nařízeným bezkontaktním návštěvám uvedl, že v souladu s řádem výkonu trestu odnětí svobody § 26 a dále zákonem o výkonu trestu odnětí svobody § 19 odst. 6 jsou návštěvy odsouzených na oddělení se zesíleným stavebně-technickým zabezpečením prováděny bezkontaktně za přímého dozoru příslušníka vězeňské služby. V případech zvláště hodných zřetele lze v závislosti na přístupu odsouzeného k plnění programu zacházení řešit tuto problematiku individuálně a ředitel věznice může povolit návštěvu provedenou běžným způsobem.

Veřejný ochránce práv konstatoval, že podobná praxe existovala při provádění návštěv u doživotně odsouzených, které byly „obvykle“ bezkontaktní. Tento postup se stal objektem kritiky CPT již v roce 2002. Možnost mít kontaktní návštěvu dozajista působí jako vysoce motivační faktor, nicméně takovéto odůvodnění pro plošné zavedení bezkontaktních návštěv na celém jednom oddělení nemá oporu v zákoně. V obou citovaných ustanoveních je uskutečnění návštěvy s přepážkou podmíněno bezpečnostními důvody u konkrétního odsouzeného.

Bezkontaktním způsobem probíhaly na tomto oddělení rovněž návštěvy osob pověřených výkonem duchovních nebo sociálních služeb. Pokud např. rozhovor s duchovním probíhá přes přepážku, vytrácí se podle názoru ochránce zčásti poslání této služby. Jedná se o natolik osobní věc, že by mělo být odsouzenému umožněno hovořit s těmito osobami v relativním soukromí, i zde ovšem vyvstává požadavek individuálního posuzování bezpečnostních rizik u konkrétního odsouzeného. Po zásahu veřejného ochránce práv byl provozní řád oddělení se zesíleným stavebně-technickým zabezpečením změněn v intencích jeho doporučení.

2.9 Věci cizinců

Na veřejného ochránce práv se s podnětem může obrátit každý, kdo se cítí poškozen jednáním orgánů státní správy, tedy nejenom státní příslušníci ČR, ale i cizinci, případně bezdomovci (osoby bez státní příslušnosti). Počet cizinců, kteří se na veřejného ochránce práv obracejí, není nijak velký, ale rozhodně ho nelze označit za zanedbatelný. Navíc v mnoha případech se na něj cizinci obracejí prostřednictvím českých státních občanů, případně prostřednictvím nevládních organizací. Důvodem je především neznalost této možnosti ze strany cizinců, ale mnohdy také jejich jazyková bariéra. Ochránce proto v průběhu roku 2004 prohloubil spolupráci s nevládními organizacemi, které pracují přímo v terénu, a rozšířil informační aktivity o svých možnostech v ochraně práv a zájmů těchto osob tiskovinami v několika jazykových mutacích.

Pobyt cizinců, azylové řízení, správní vyhoštění

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 67 podnětů.

V roce 2004 se veřejný ochránce práv, vedle již tradičních případů týkajících se rozhodování o správním vyhoštění a udílení, prodlužování a rušení přechodného či trvalého pobytu, opakovaně setkal také s problematikou vízového procesu na zastupitelských úřadech ČR v zahraničí, přičemž ve většině případů se jednalo o případy neudělení víza ke vstupu na území České republiky. Na udělení víza není právní nárok a proti rozhodnutí o jeho neudělení se nelze nijak bránit. Při šetření těchto případů se proto veřejný ochránce práv snažil posoudit důvody vedoucí k neudělení víza a působit proti možné svévoli ze strany rozhodujících orgánů, tj. zastupitelských úřadů a policie. Současně se snažil ovlivnit, aby cizinci k žádosti

o udělení víza nebyli nuceni přikládat jiné než zákonem požadované náležitosti a aby jim zaměstnanci zastupitelských úřadů podávali přesné a úplné informace.

Současně je třeba poznamenat, že v případě některých podání se nejedná o stížnost či podnět proti konkrétnímu úřadu, ale jde spíše o obecnou kritiku, resp. o žádost o vysvětlení a o radu, jak dále postupovat. V návaznosti na tato podání a na své dosavadní zkušenosti s danou agendou proto veřejný ochránce práv vedle nápravy v individuálních případech usiluje také o nápravu zjištěných systémových nedostatků v oblasti cizinecké problematiky a v této souvislosti v roce 2004 u ministra spravedlnosti opakovaně uplatnil své poznatky dotýkající se odškodnění za nezákonné zajištění cizince pro účely správního vyhoštění. Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie zase upozornil na skutečnost, že na úvodní straně vydávaných cestovních průkazů totožnosti se v českém a v anglickém jazyce označuje, že držitelem tohoto průkazu patří k osobám bez státní příslušnosti (bezdomovcům), ačkoli v praxi je držitelem tohoto druhu cestovního dokladu obvykle občan jiného státu, a nikoli bezdomovec. Dále se ochránce v obecné rovině zabýval také problematikou institutu pozvání a s ním souvisejícího zvacího formuláře k návštěvě České republiky.

Některé své výhrady uvedl veřejný ochránce práv v obecné rovině také v rámci meziresortního připomínkového řízení k 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, které se konalo v září loňského roku. V této souvislosti však také vyjádřil uspokojení nad tím, jakým způsobem přistoupilo ministerstvo vnitra jakožto předkladatel zákona ke změně hlavy XII., která upravuje zařízení pro zajištění cizinců (blíže viz část III. zprávy).

Kromě tohoto připomínkového řízení se veřejný ochránce práv zúčastnil také připomínkového řízení k návrhu zákona, kterým se mění 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), a některé další zákony, a v jeho rámci uplatnil několik zásadních připomínek týkajících se např. soudního přezkumu rozhodnutí ve věcech azylu, zvažování existence překážek vycestování či poskytování finančního příspěvku žadateli o udělení azylu hlášenému mimo pobytové středisko. V souvislosti s problematikou azylového řízení je však nutno říci, že veřejný ochránce práv se i nadále zpravidla nezabývá podněty směřujícími vůči rozhodnutí ministerstva vnitra, a to především s poukazem na možnost přezkumu nezávislým soudem. Žadatelům o azyl poskytuje v podstatě pouze základní právní informace s případným odkazem na nevládní organizace zabývající se uprchlickou a cizineckou problematikou. Co se týče dříve poměrně častých stížností na nečinnost a průtahy v azylovém řízení, zaznamenal veřejný ochránce práv v roce 2004 významný pokles těchto stížností.

Podmínky v azylových zařízeních již považuje veřejný ochránce práv za vcelku uspokojivé. Nesouhlas vyjádřil v prosinci roku 2004 pouze s tím, že Správa uprchlických zařízení ministerstva vnitra, jež zajišťuje provoz azylových zařízení, odstraňuje elektrické zásuvky z místností, kde jsou ubytováni cizinci, kteří požádali o udělení azylu na území České republiky.

Podnět sp. zn.: 3158/2004/VOP/VK

Cizinci, který je v evidenci nežádoucích osob a který nemůže ze zdravotních důvodů vycestovat z území České republiky v době stanovené výjezdním příkazem, je třeba s přihlédnutím k vyjádření lékaře přiměřeně prodloužit výjezdním příkazem stanovenou dobu k vycestování nebo mu udělit nový výjezdní příkaz.

Pan N. Z., státní příslušník Makedonie, kterému bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění, se obrátil na veřejného ochránce práv v situaci pro něj velmi obtížné. Oddělením cizinecké policie O. (dále jen „OCP“) mu byl udělen výjezdní příkaz a stanovena doba k vycestování z území České republiky. Ve stanovené době však nemohl ze zdravotních důvodů z České republiky vycestovat, což doložil lékařskou zprávou. OCP odmítla jeho další pobyt na území České republiky řešit a prodloužit výjezdním příkazem stanovenou dobu k vycestování, resp. mu udělit nový výjezdní příkaz. Jmenovaný cizinec ze zdravotních důvodů vycestovat nemohl, a na území České republiky byl de facto nucen pobývat v rozporu se zákonem.

Po zásahu veřejného ochránce práv OCP udělilo jmenovanému cizinci nový výjezdní příkaz a provedlo tak dostatečné opatření k nápravě dané situace. V této souvislosti je třeba poznamenat, že udělení nového výjezdního příkazu bylo v daném případě jediným možným řešením dalšího pobytu N. Z. na území České republiky. Vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpení pobytu, kterým se obvykle řeší případy, kdy cizinci ve vycestování brání překážka na jeho vůli nezávislá, totiž nemohlo být v daném případě uděleno, neboť jmenovanému cizinci bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění, a v důsledku toho byl evidován v evidenci nežádoucích osob.

Podněty sp. zn.: 1001/2004/VOP/VK a 1002/2004/VOP/VK

V případech vyslání zaměstnance, který je cizincem, na pracovní cestu, není tento cizinec povinen žádat úřad práce v obvodu, kde bude zaměstnání dočasně vykonávat, o povolení k zaměstnání. Vydání rozhodnutí o jeho správním vyhoštění pro výkon práce bez tohoto povolení k zaměstnání není opodstatněné.

V. K. a I. L., oba státní příslušníci Ukrajiny, pobývali na území České republiky na základě víza k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání a v této souvislosti byli zaměstnavatelem, který měl sídlo v B., vyslání na pracovní cestu za účelem provedení rekonstrukce na stavbě, kterou zajišťoval. Po provedené pobytové kontrole jim však místně příslušné oddělení cizinecké policie (dále jen „OCP“) vydalo rozhodnutí o správním vyhoštění s dobou platnosti na 6 měsíců. Oddělení cizinecké policie totiž posoudilo jejich případ tak, že jmenovaní byli na území České republiky zaměstnání bez povolení k zaměstnání, neboť měli povolení k zaměstnání v sídle zaměstnavatele, neměli však toto povolení pro danou lokalitu. V jejich povolení k zaměstnání bylo uvedeno jako místo výkonu práce B., což podle OCP jmenovaným neumožňovalo výkon práce v jiném místě, a proto přistoupilo k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění těchto cizinců, kteří se navíc podle svých slov z důvodu neznalosti a obav z postihu vzdali práva na odvolání.

Veřejný ochránce práv po provedeném šetření konstatoval, že výkon zaměstnání obou jmenovaných cizinců v rámci pracovní cesty byl oprávněný, neboť měli platné povolení k zaměstnání v sídle zaměstnavatele a místě výkonu práce a zaměstnavatel využil v souladu s pracovněprávními předpisy svého dispozičního oprávnění vyslat je (s jejich souhlasem) na pracovní cestu, která je pouze časově omezenou změnou místa výkonu práce.

K tomuto závěru dospělo rovněž Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, které v mimoodvolacím řízení předmětná rozhodnutí OCP zrušilo a současně jakožto nadřízený orgán, který je odpovědný za metodické vedení v oblasti cizinecké agendy, s daným případem seznámilo na celostátní poradě vedoucí pracovníky všech oblastních ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie. Došlo tak k odstranění rizika nesprávné interpretace a nezákonného postupu orgánů cizinecké policie v celostátním měřítku.

Vedle důvodnosti, resp. vadných rozhodnutí o správním vyhoštění, byl předmětem zájmu veřejného ochránce práv rovněž způsob, jakým došlo ze strany dotčených cizinců k vzdání se práva na odvolání. Při této příležitosti bylo zjištěno, že OCP vyhotovilo dodatek k protokolu o vyjádření účastníka správního řízení, který obsahoval vzdání se práva na odvolání a který V. K. i I. L. podepsali poté, co obdrželi originál rozhodnutí o správním vyhoštění. Veřejný ochránce práv tento postup, podle kterého je předkládán cizincům k podpisu současně se správním rozhodnutím ve věci také text, ve kterém se vzdávají práva na odvolání, odmítl a konstatoval, že vzdání se odvolání je projevem vůle účastníka řízení a musí být učiněno nejen srozumitelně a vážně, ale také svobodně, aniž by byl k tomuto procesně velmi závažnému kroku účastník řízení správním orgánem byt i konkludentně nabádán, či dokonce nucen.

Podnět sp. zn.: 1000/2004/VOP/VK

Zdravotnické zařízení není oprávněno poskytovat policii informace o rodiče, která je cizí státní příslušnicí bez povolení k pobytu na území České republiky. Rovněž není oprávněno k přezkoumání platnosti dokladů o pobytu cizince a je povinno pacientovi, který žádný doklad nepředloží, poskytnout neodkladnou zdravotní péči, tedy i zdravotní péči související s porodem.

Veřejný ochránce práv byl upozorněn na případ ukrajinské státní občanky S. K., které se v nemocnici v P. narodila dcera, přičemž ještě týž den cizinecká policie matku z nemocnice odvezla a její novorozené dítě bylo následně z rozhodnutí soudu předáno do péče kojeneckého ústavu.

Ve světle těchto informací se ochránce rozhodl zahájit šetření z vlastní iniciativy a v jeho rámci zjistil, že k oddělení novorozeného dítěte od matky došlo v důsledku postupu nemocnice, která v den porodu ukončila hospitalizaci matky a informovala příslušnou součást ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie o tom, že na území České republiky pobývá neoprávněně. Ochránce se obrátil proto na ministra zdravotnictví s tím, že postup nemocnice považuje za nepřijatelný a v rozporu s Úmluvou o právech dítěte i normami lékařské etiky. Současně upozornil na možné porušení povinné mlčenlivosti, která je uložena zdravotnickým pracovníkům zákonem č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, a vyzval k přijetí opatření, která by zabránila opakování takového případu.

V návaznosti na tuto výzvu ministerstvo zdravotnictví prověřilo postup fakultní nemocnice a zhodnotilo ho jako neoprávněný, a to právě s ohledem na povinnost zdravotnických pracovníků zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděli v souvislosti s výkonem svého povolání. S tímto závěrem byl seznámen ředitel nemocnice a byl vyzván k přijetí nápravných opatření. Vedle toho ministerstvo zdravotnictví zvolilo jako opatření k nápravě svolání Komise Ministerstva zdravotnictví pro péči o děti a dorost a Perinatologické komise Ministerstva zdravotnictví, na kterých byla přijata k danému problému opatření obecného charakteru pro všechna lůžková zdravotnická zařízení, zvláště pak pro lůžková gynekologicko-porodnická a neonatologická oddělení.

Ve snaze předejít opakování daného případu se navíc v listopadu letošního roku ministryně zdravotnictví obrátila prostřednictvím zdravotních radů také na všechny ředitele lůžkových zdravotnických zařízení, jejichž zřizovatelem není ministerstvo zdravotnictví, a upozornila je na skutečnost, že na základě stávající právní úpravy není zdravotnické zařízení oprávněno poskytnout cizinecké policii informace ve smyslu nahlášení rodičky s tím, že se jedná o cizí státní příslušnici bez povolení pobytu na území České republiky.

Řízení o udělení státního občanství

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 21 podnětů.

Ve vztahu k rozhodování o udělení státního občanství považuje veřejný ochránce práv za opodstatněné upozornit zejména na to, že ministerstvo vnitra žádost posuzuje také z hlediska bezpečnosti státu, avšak výsledek tohoto posouzení, který může být pro konečné rozhodnutí ve věci klíčový, v odůvodnění rozhodnutí není uveden (blíže viz část III. této zprávy).

Podnět sp. zn.: 2642/2001/VOP/VK a SZD 14/2004/VOP/VK

V případě, že veřejný ochránce práv v rámci svého šetření požádá o předložení stanovisek policie a zpravodajských služeb, která jsou ministerstvem vnitra vyžadována za účelem posouzení žádosti o udělení státního občanství České republiky z hlediska bezpečnosti státu, bude jeho požadavku vyhověno.

V návaznosti na případ M. F., který byl zmíněn v souhrnné zprávě veřejného ochránce práv za rok 2003, je třeba uvést, že poté, co byla předmětná věc v souladu s ustanovením § 24 odst. 1 písm. b) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, předložena Poslanecké sněmovně, ministerstvo vnitra umožnilo veřejnému ochránci práv nahlédnout do stanovisek policie a zpravodajských služeb, které si vyžadují za účelem posouzení žádosti o udělení státního občanství České republiky z hlediska bezpečnosti státu.

Vedle projednávání věci v petičním výboru Poslanecké sněmovny sehrálo velmi důležitou, možná klíčovou roli jednání, které svolal nový ministr vnitra František Bublan a které se konalo dne 24. září 2004. Jednání se zúčastnily všechny zainteresované strany, včetně zástupců policie a zpravodajských služeb, a po diskusi byl všemi účastníky přijat závěr, že pokud veřejný ochránce práv nebo jeho zástupkyně požádají v souvislosti se správním řízením o udělení státního občanství o nahlédnutí do stanovisek zpravodajských služeb či policie, které nejsou součástí spisu, bude jim toto umožněno.

V případě M. F. tak až po téměř třech letech od zahájení šetření a po využití v podstatě všech zákonných možností veřejného ochránce práv k nápravě poskytlo ministerstvo vnitra potřebnou součinnost.

2.10 Vnitřní správa

Matriční úřady

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 18 podnětů.

O stížnostech směřujících proti matričním úřadům se i v roce 2004 dá hovořit jako o stížnostech ojedinělých. Počet stížností na tomto úseku ve srovnání s předchozím rokem dokonce poklesl. Vzhledem k novele zákona o matrikách, jménu a příjmení, účinné od 16. 4. 2004, která problém vyřešila, se na ochránce přestaly obracet ženy nespokojené dříve s přechýlením svých příjmení na matričních dokladech.

Dvě stížnosti se v roce 2004 týkaly zápisu narození dětí narozených českým občankám v cizině. Zvláštní matrika v Brně, kde se zapisují všechny matriční události českých občanů, k nimž došlo v cizině, odmítá zapsat do matriky jako otce muže, uvedeného na cizozemském

rodném listu dítěte, jestliže první domněnka určení otcovství podle českého právního řádu svědčí jinému muži. Podle zákona o mezinárodním právu soukromém a procesním sice k platnosti uznání otcovství postačí, stane-li se podle práva státu, v němž k uznání došlo. Je však diskutabilní, zda odkaz na cizí právní řád lze použít i v případě, kdy otcovství lze určit podle českého právního řádu, byť s odlišným výsledkem. I kdyby se však zvláštní matrika tímto ustanovením zákona o mezinárodním právu procesním a soukromém řídila, odmítne jako doklad o cizozemském právu akceptovat pouhý matriční doklad, a to z toho důvodu, že v matričních dokladech vydaných úřady některých států mohou být uvedeni tzv. fiktivní otcové pouze na základě prohlášení matky. I přes dosavadní praxi zvláštní matriky je ale nepochybně v zájmu dítěte, aby otcem dítěte byl i podle českého právního řádu určen muž, který s matkou dítěte a s dítětem žije. Jako patrně nejjednodušší cesta se zatím jeví podat podnět nejvyšší státní zástupkyni k podání návrhu na popření otcovství podle zákona o rodině.

Podnět sp. zn.: 166/2004/VOP/MV

Právní úprava druhé domněnky určení otcovství nestanoví pravidla postupu matričního úřadu. Pokud by souhlasná prohlášení o určení otcovství zjevně nesplňovala požadavky občanského zákoníku, měl by matriční úřad odmítnout provedení zápisu o určení otcovství do matriční knihy správním rozhodnutím.

Paní B. V. se narodila na území České republiky jako dcera řeckých emigrantů. Nikdy však neměla doklad o řeckém státním občanství a řecky neumí. V patnácti letech jí byl vystaven průkaz povolení k pobytu pro cizince, jehož platnost se vždy po uplynutí určité doby prodlužovala. Problémy nastaly poté, kdy si dobu platnosti průkazu opomněla prodloužit. Cizinecká policie ČR po ní požadovala předložení dokladu od řeckých úřadů, jehož obstarání se ukázalo jako velmi komplikované.

Paní B. V., rozvedené od roku 1991 českým soudem, se v době, kdy se nemohla prokázat platným průkazem totožnosti, narodilo dítě. Souhlasné prohlášení o určení otcovství k tomuto dítěti přijal matriční úřad až po několikáté návštěvě rodičů na úřadě. K prokázání totožnosti paní B. V. byli na matričním úřadě vyslechnuti dva svědci a vyžádána zpráva od cizinecké policie.

Ochránce nevytýkal matričnímu úřadu, že provedl zápis o určení otcovství do matriční knihy narození a vydal rodičům rodný list až poté, kdy si spolehlivě ověřil totožnost matky. Pochybení však shledal v přístupu matričního úřadu k přijetí souhlasného prohlášení o určení otcovství. Podle matričního úřadu nemohlo být určení otcovství provedeno, dokud nebylo ukončeno šetření potřebných údajů pro zápis do knihy narození. Z platné právní úpravy však nelze dovodit, že matriční úřad může přijmout souhlasné prohlášení o určení otcovství až poté, kdy si ověří, že jsou splněny všechny požadavky právního řádu na platnost úkonů, z nichž se skládá.

Souhlasné prohlášení matky a otce dítěte o určení otcovství jsou dva právní úkony, které nemusí být učiněny současně. Musí však splňovat požadavky, které platné právo klade na právní úkony. Musí být učiněny svobodně a vážně, určitě a srozumitelně. Nesmí svým obsahem nebo účelem odporovat zákonu nebo jej obcházet anebo se přičít dobrým mravům.

Principům dobré správy by odpovídalo, pokud by matriční úřad osobu, která činí souhlasné prohlášení o určení otcovství, poučil o tom, za jakých podmínek (stav matky, způsobilost k právním úkonům, náležitosti projevu vůle) lze tento úkon považovat za platný. Matriční úřad nemůže odmítnout sepsání protokolu, jestliže prohlášovatel v době, kdy prohlášení činí, nemůže z nějakého důležitého důvodu prokázat splnění všech požadavků. Odmítnutí by v konkrétních případech mohlo být i v rozporu se zájmy dítěte.

Matriční úřad je povinen zkoumat, zda lze úkony souhlasného prohlášení o určení otcovství považovat za platné před provedením příslušného zápisu do matriky narození. Případné nesrovnalosti lze řešit v souladu se zákonem o matrikách, jménu a příjmení v rámci správního řízení o provedení příslušného zápisu do matriční knihy narození.

Podněty sp. zn.: 302/2002/VOP/MV a 1/2003/SZD/MV

Rozpor mezi matričním úřadem a žadatelem spočívající v odlišném názoru na transkribovanou podobu jména nebo příjmení na matričním dokladu by měl být řešen ve správním řízení. Nelze-li žadateli v plném rozsahu vyhovět, měl by úřad vydat správní rozhodnutí, proti kterému lze podat opravný prostředek.

Ministerstvo vnitra, oddělení státního občanství a matrik zastávalo názor, že matriční úřady by se měly řídit pravidly transkripce jmen a názvů z jazyků užívajících cyrilice, obsaženými ve Standardu informačních systémů veřejné správy, publikovaném ve Věstníku Úřadu pro

veřejné informační systémy (ročník II částka 11) v roce 2001 (dále jen „Standard ISVS“), a v podstatě by měly prověřovat, zda transkripce byla překladatelem provedena správně. Toto stanovisko vycházelo zřejmě z praxe matričních úřadů, které se setkávají s tím, že totéž příjmení je úředními překladateli transkribováno odlišným způsobem. V kauze šetřené ochráncem pod sp. zn.: 302/2002/VOP/MV bylo příjmení ukrajinského původu transkribováno třemi úředními překladateli třemi různými způsoby. V návaznosti na výsledky šetření tohoto podnětu ochránce oslovil příslušné vedoucí úředníky ministerstva vnitra a ministerstva informatiky.

Ochránce poukázal na to, že tabulka pro přepis z ukrajinštiny, zveřejněná v Pravidlech českého pravopisu z roku 1993 a beze změny převzatá do Standardu ISVS z roku 2001, je zastaralá a patrně chybná. Příloha B Standardu ISVS (Doporučená pravidla přepisu slov z cizích jazyků do češtiny, včetně pravidel pro přepis z jazyků užívajících cyrilice) má pouze informativní, doporučující charakter. Není také důvod, proč by matriční úřady měly v případě úředních překladů z jazyků užívajících cyrilice postupovat jinak než u jazyků užívajících např. arabské nebo čínské písmo. Závaznost úředních překladů pro matriční úřady lze dovodit ze zákona o matrikách, jménu a příjmení.

Stává se, že táž jména a příjmení jsou úředními překladateli transkribována odlišným způsobem. Sjednocení praxe úředních překladatelů v České republice by bylo pouze částečným řešením, neboť matriční doklady mohou být přeloženy cizími úředními překladateli. Totéž příjmení může být různým způsobem transkribováno, jde-li o přímý překlad z daného jazyka anebo jde-li o další přepis, např. z angličtiny nebo z francouzštiny. Je zřejmé, že ani při zainteresování všech složek veřejné správy na řešení tohoto problému nelze rozdílnosti v transkripci jmen a příjmení na veřejných listinách zcela zabránit. Ochránce se spolu se zástupci několika institucí veřejné správy pokusil na několika jednáních v loňském roce nalézt cesty alespoň k omezení existujícího nežádoucího jevu. Pokud matriční úřad žadateli o vydání matričního dokladu (resp. o provedení změny, opravy matričního zápisu, apod.) vyhoví v plném rozsahu, vydává namísto správného rozhodnutí žádaný matriční doklad (resp. provede před tím změny nebo opravy v matriční knize). Nevyhoví-li však matriční úřad žadateli v plném rozsahu, to znamená i včetně přepisu podle předloženého úředního překladu, měl by o tom vydat správní rozhodnutí.

Evidence obyvatel, občanské průkazy, osvědčování státního občanství

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 42 podnětů.

Skladba podnětů z této oblasti byla v roce 2004 rozmanitá. Kromě problémů spojených s evidencí obyvatel, zmíněných již v loňské zprávě, se občané na ochránce obraceli zejména ve věcech řízení o odnětí cestovního pasu, uvádění místa narození v občanském průkazu a neposkytnutí adresy jiné fyzické osoby.

Z větší části se jednalo o podání, na která ochránce reagoval vysvětlením, že konkrétní úřad nebo úředník se pochybení nedopustil, ale že jejich postup vyplýval z platné právní úpravy. Ochránce se tak přiklonil k výkladu, podle něhož může správní úřad odejmout cestovní pas i na základě žádosti soudního exekutora. Dalším občanům vysvětlil, že místo narození je úřad povinen zapsat do občanského průkazu podle aktuálního stavu územního členění a nikoliv podle stavu ke dni narození. České občance žijící v zahraničí ochránce potvrdil správnost sdělení úřadů, že podle platné právní úpravy není možno cestovní pas zaslat poštou a je povinna se k jeho převzetí osobně dostavit na konzulát.

I když ochránce stěžovatelům sdělil, že úřady postupují v souladu s platnou právní úpravou, setkal se s tím, že předkladatelé návrhů zákonů, včetně vlády, nevysvětlují v důvodových zprávách účel a smysl nové právní úpravy. Vzhledem k tomu, že v některých případech je zájem zákonodárce obtížné vysledovat, je v těchto situacích také obtížné občanovi přesvědčivě vysvětlit smysl nové právní úpravy, která mu ve srovnání s předchozí komplikuje život.

Podnět sp. zn.: 9/2004/SZD/MV

K dvojímu tvaru příjmení těchto fyzických osob na veřejných listinách a v úředních evidencích dochází jednak převzetím anglické nebo francouzské transkripce z cizozemského cestovního pasu a jednak přepisem z matričního dokladu založeném na českých pravopisných zásadách (k ilustraci: Yushcenko – Jušcenko). Tato situace způsobuje problémy jak těmto osobám, tak orgánům veřejné správy.

Rozdílná podoba příjmení téže osoby způsobuje, že tato osoba je v informačním systému evidence obyvatel vedena duplicitně. To komplikuje např. přidělování rodného čísla cizinci. K nalezení cest, jak odstranit nebo alespoň omezit tyto problémy, inicioval ochránce pracovní

setkání ředitelů zainteresovaných odborů ministerstva vnitra a zástupců cizinecké a pohraniční policie Policejního prezidia a ministerstva informatiky.

I když se účastníci pracovního jednání zprvu rozcházeli v úvahách, zda by při prvním vstupu do informačního systému měl být přepis jména a příjmení proveden vždy podle tvaru z rodného listu, resp. z překladu rodného listu, anebo vždy podle tvaru uvedeného latinkou v cestovním dokladu, došlo nakonec ke shodě o možném řešení. Základ navrhované změny je již obsažen ve stávajícím zákoně o pobytu cizinců, v němž je stanoveno, že pokud byl cizinci vydán matriční doklad České republiky, uvede se jméno a příjmení ve tvaru uvedeném v tomto matričním dokladu. Přesto by bylo lépe tuto záležitost upravit komplexněji a výstižněji.

Účastníci jednání se shodli na tom, že přepis příjmení cizince založený na českých pravopisných zásadách by měl být proveden s účinkem ex nunc. Jednalo by se o období např. změny příjmení po sňatku. Původní podoba příjmení zůstává zachována v informačním systému evidence obyvatel v tzv. archivu. Tato úprava by měla omezit možné komplikace. O závěrech z jednání ochránce informoval ministra vnitra a požádal jej o přijetí opatření k zpracování příslušných změn zákona o matrikách, jménu a příjmení, zákona o evidenci obyvatel a rodných číslech a zákona o pobytu cizinců na území ČR.

Podnět sp. zn.: 1619/2004/VOP/VK

Občanský průkaz, který je platný a kterému byl oddělen levý horní roh z důvodu změny místa trvalého pobytu, může být až do převzetí nového občanského průkazu i nadále používán, a to společně s vydaným potvrzením o změně místa trvalého pobytu.

Paní L. N. změnila místo trvalého pobytu a v této souvislosti požádala příslušnou součást městského úřadu o vydání nového občanského průkazu. Při osobním jednání na městském úřadě jí byl odebrán původní občanský průkaz, který byl platný, a současně jí bylo vydáno potvrzení o občanském průkazu. Jmenovaná však žádala, aby jí byl do doby převzetí nového občanského průkazu ponechán její původní občanský průkaz s tím, že mu v souvislosti s ohlášením změny místa trvalého pobytu bude oddělena vyznačená část, a sice levý horní roh. Jako samoživitelka čtyř nezletilých dětí je totiž závislá na sociálních dávkách, které jsou jí zasílány poštou a které si může vyzvednout pouze s platným občanským průkazem.

Paní L. N. se obrátila na veřejného ochránce práv, který v rámci svého šetření zjistil, že odebráním původního občanského průkazu a jeho následnou skartací došlo ze strany městského úřadu k pochybení. Vzhledem k tomu, že původní občanský průkaz byl platný, mělo být stěžovateli umožněno i nadále tento občanský průkaz používat, z důvodu změny místa jejího trvalého pobytu měl být pouze oddělen levý horní roh. Občanský průkaz, který je platný a kterému byl oddělen levý horní roh, může být používán až do převzetí nového občanského průkazu, a to společně s vydaným potvrzením o změně místa trvalého pobytu.

Vedoucí úřadu se L. N. písemně omluvil a přislíbil, že z daného případu vyvodí osobní odpovědnost příslušné úřednice a učiní taková opatření, která by měla podobným případům v budoucnu předejít. Současně ověřil, že sociální dávky byly paní L. N. na pokladně městského úřadu dodatečně vyplaceny.

Správa na úseku zbraní a střeliva

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 9 podnětů.

Podnět sp. zn.: 945/2004/VOP/MON

Správní orgán Policie ČR pochybil, když zajištění zbrojního průkazu podle zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu, dostatečně neodůvodnil.

Stěžovateli bylo policií sděleno obvinění pro hospodářský trestný čin (úmyslný). Podle § 57 zákona č. 119/2002 Sb. může v takovém případě správní orgán Policie ČR přistoupit k zajištění zbrojního průkazu, což v daném případě učinil. Stěžovatel podal odvolání a po jeho zamítnutí podnět k přezkoumání mimo odvolací řízení (bylo zamítnuto), v nichž kromě jiného namítal, že rozhodnutí o zajištění zbrojního průkazu je nedostatečně odůvodněno, neboť se pouze zmiňuje o tom, že vůči němu bylo zahájeno trestní stíhání, nezmiňuje se ale, v čem spatřuje riziko zneužití zbraně.

Veřejný ochránce práv se věcí zabýval a ztotožnil se s názorem stěžovatele, že odůvodnění rozhodnutí o zajištění zbrojního průkazu je nedostatečné, neboť obsahuje pouze poukaz na to, že vůči stěžovateli bylo zahájeno trestní stíhání. Konstatoval, že úvaha správního orgánu o možnosti zneužití zbraně v důsledku zahájení trestního stíhání se musí promítnout také

v odůvodnění rozhodnutí o zajištění zbrojního průkazu, aby bylo rozhodnutí přezkoumatelné. Se závěry veřejného ochránce práv byl seznámen také policejní prezident, který souhlasil s nutností řádně odůvodňovat taková rozhodnutí a přislíbil využít poznatků v metodické a kontrolní činnosti Policejního prezidia, služby správních činností. V případě stěžovatele přislíbil jeho věc opětovně přezkoumat.

2.11 Státní správa soudnictví

Průtahy v řízení a nečinnost soudů

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 200 podnětů.

Podněty na průtahy v soudním řízení patří mezi jedny z nejčastěji zastoupených. V podnětech na průtahy v soudním řízení, ve kterých ochránce zahájil šetření, obvykle shledal pochybení orgánů státní správy soudů při vyřizování stížností občanů na průtahy předsedům soudů.

Ze zkušeností veřejného ochránce práv vyplývá, že předsedy soudů jsou příčiny průtahů v řízení v převážné míře odůvodňovány nedostatkem soudců a dalšího personálu ve vztahu k počtu soudů doručených případů (včetně nedodělků z minulých let). Jako příčiny průtahů jsou uváděny důvody obecně spočívající ve změně vyřizujícího soudce, personální problémy, zejména v důsledku skutečnosti, že česká justice je z velké části pracovním obsazena ženami, které odcházejí na mateřskou dovolenou. Často uváděnou příčinou průtahů jsou také stáže, které soudci absolvují na jiném soudě. Délku řízení dále negativně ovlivňuje potřeba vyhotovit znalecké posudky, u nichž znalci často nedodrží soudem stanovené lhůty pro jejich zpracování, složitost kauzy, často také obstrukce účastníků a jejich nepřipravenost. Předsedové soudů rovněž často argumentují nedostatečnou technickou vybaveností. Průtahy se vyskytují i v souvislosti s doručováním a manipulací se spisem (např. při předložení spisu znalci, věznici nebo odvolacímu soudu).

Za podstatné zjištění považuje ochránce skutečnost, že v mnoha případech došlo k pozdnímu vyřízení stížnosti na průtahy, s nimiž se účastníci obrátili podle zákona o soudech a soudcích na předsedy příslušných soudů, nebo předsedové soudů na jejich stížnosti vůbec nereagovali. Nejčastější objektivně ochránce zjištěnou příčinou průtahů ovšem bylo zavinění soudní kanceláře, soudce či soudního vykonavatele.

Případy, kdy ochránce zahájí šetření, bývají zpravidla upřednostňovány a po vytknutí průtahů (resp. nedostatečného prošetření stížnosti účastníka předsedou soudu) bývá co nejdříve rozhodnuto ve věci, ovšem i když stěžovatel je ve svém podnětu uspokojen, lze se domnívat, že upřednostnění jedné kauzy může mít za následek pozdržení projednání případů ostatních. Takový výsledek proto nepovažuje veřejný ochránce práv za uspokojující.

Z uvedeného vyplývá, že problematika obecně nepřijatelné délky soudních řízení, jak již ochránce opakovaně upozorňoval v dřívějších zprávách, vyžaduje komplexní řešení. Podstatná změna přístupu při odstraňování průtahů v justici však nebyla v roce 2004 téměř patrná, s výjimkou zvýšené dozorové činnosti a sledování průtahů (tlak na stávající soudce). Pokud jde o řešení koncepčních otázek, je možno s určitou mírou zevšeobecnění konstatovat, že dlouhodobě přetrvávající řešení problémů s průtahy a kritika nepřiměřené délky řízení vede obecně k určité rezignaci předsedů soudů (posouvá se do roviny řešení podoby procesních předpisů). Jako opatření k nápravě bývají přijímána: projednání věci, sledování dalšího průběhu ve věci, výtka příslušnému soudci, pořádková pokuta nebo snížení odměny znalci, odstranění průtahů, personální posílení, změna vyřizujícího soudce, omluva stěžovateli, zlepšení technického vybavení nebo upozornění nadřízeného orgánu státní správy soudů, především ministerstva spravedlnosti na nežádoucí situaci na příslušném soudě. V několika případech byla v důsledku zjištění ochránce zahájena kárná řízení.

Ze zkušeností veřejného ochránce práv lze dospět k poznatku, že objektivní možnosti působení předsedů soudů (hlavně rozpočtově) jsou v této oblasti relativně omezené a také subjektivní přístup jednotlivých předsedů soudů se značně liší. V poslední době se proto ochránce k řešení problémů vedle řešení jednotlivých podnětů stále více zaměřuje na jednání s ministerstvem spravedlnosti, neboť zejména od něho je možno očekávat nezbytnou změnu systémového charakteru.

Podle zkušeností ochránce nedošlo dosud ke znatelnému zlepšení situace ani novým ustanovením § 174a zákona o soudech a soudcích, v němž je zakotvena možnost, aby účastník řízení poté, co se nespokojil s vyřízením stížnosti na průtahy v řízení, podal návrh k nadřízenému soudu na určení lhůty k provedení jednotlivého procesního úkonu, u kterého dochází

k průtahům. Soud, vůči němuž jsou průtahy namítány, je povinen zaslat nadřízenému soudu příslušný stížnostní a procesní spis, je tedy na zvážení účastníka, zda tento postup může být v konkrétním případě opravdu prospěšný, či zda řízení paradoxně ještě neprodlouží.

Z činnosti veřejného ochránce práv v roce 2004 lze obecně vysledovat určitou ztrátu důvěry občanů ve vnitrostátní ochranu plynulosti soudních řízení. V řadě případů se na veřejného ochránce práv obraceli občané se žádostmi o radu, jak se obracet na Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku. K tomu nesporně přispělo mj. zveřejnění několika případů, kdy Evropský soud pro lidská práva rozhodl o oprávněnosti stížnosti na Českou republiku pro nepřiměřenou délku řízení a přiznal stěžovatelům právo na přiměřené zadostiučinění.

Podnět sp. zn.: 4159/2004/VOP/DM

V souvislosti se svou stížností na průtahy v řízení požadovali stěžovatelé radu, v jakých věcech a jak se lze obracet na Evropský soud pro lidská práva, který byl zřízen k zajištění plnění závazků vyplývajících z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod jednotlivými členskými státy. Kritériem pro posouzení je složitost věci, chování účastníků a zejména stěžovatele, postup vnitrostátních orgánů a význam předmětu řízení pro stěžovatele.

Manželé R. požádali veřejného ochránce práv o zodpovězení řady otázek souvisejících s podáním stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva ve Štrasburku (dále jen „Soud“), a to vzhledem k tomu, že se jim řízení o náhradu škody, které vedli již téměř sedm let u okresního soudu, jevílo jako nepřiměřeně dlouhé.

Soud byl zřízen k zajištění plnění závazků vyplývajících z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Členské státy této Úmluvy jsou povinny mj. zorganizovat své soudnictví tak, aby odpovídalo požadavkům článku 6 odst. 1 Úmluvy, tj. včetně požadavku, aby došlo k projednání věci soudem v přiměřené lhůtě.

Přiměřenost délky řízení Soud hodnotí na základě těchto kritérií: složitost věci, chování účastníků a zejména stěžovatele, postup vnitrostátních orgánů a význam předmětu řízení pro stěžovatele.

Podnět sp. zn.: 2936/2004/VOP/DM

Veřejný ochránce práv v rámci svého šetření zjistil, že bylo porušeno právo účastníka řízení na to, aby jeho věc byla vyřízena v přiměřené lhůtě a bez zbytečných průtahů. Dotčený orgán státní správy soudu přijal nápravné opatření spočívající v projednání věci s vyřizujícím soudcem a udělení výtky. Jako další opatření slíbil věc v pravidelných lhůtách sledovat až do jejího skončení.

Pan I. Č. podal v srpnu 2004 podnět do protokolu, v němž si stěžoval na délku civilního soudního řízení vedeného u Městského soudu v B., které zahájil podáním žaloby v říjnu 2003. Soud dle jeho tvrzení ve věci dosud neučinil žádný úkon vyjma ustanovení právního zástupce.

Ochránce požádal předsedkyni soudu o poskytnutí vysvětlení a právní posouzení předmětné stížnosti z hlediska výkonu státní správy soudu, který, jakožto orgán státní správy soudu, zabezpečuje. Dále požádal o sdělení, jaké úkony byly ve věci číněny poté, co byla stížnost pana I. Č. na průtahy v řízení shledána důvodnou, a rovněž jaké je vytížení příslušného senátu, pokud jde o nápad nových věcí a nedodělky z minulých let.

Předsedkyně soudu sdělila, že v řízení shledala průtahy, které vytkla vyřizujícímu soudci v souladu s ustanovením § 88 odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů. K situaci v daném senátu uvedla, že k 31. 8. 2004 bylo neskončeno 329 věcí, z toho 14 věcí starších 3 let, 11 věcí starších 4 let a 35 věcí starších 5 let. Závěrem ochránce informovala o tom, že stížnost nezakládá jako vyřízenou, nýbrž věc bude v pravidelných intervalech kontrolována s tím, že příští termín kontroly stanoví ke konci listopadu 2004. Veřejný ochránce práv toto opatření plnicí preventivní funkci shledal dostatečným, a proto se rozhodl věc uzavřít. Se stěžovatelem dohodl, že pakliže budou ve věci průtahy pokračovat, opětovně se na ochránce obrátí.

Podnět sp. zn.: 2932/2004/VOP/DM

Okresní soud v T. nerozhodl, ačkoliv již uplynula zákonná lhůta k rozhodnutí o námitkách proti exekučnímu příkazu k úhradě nákladů exekuce. Ochránce konstatoval dlouhodobou nečinnost soudu a pochybení v činnosti vyřizujícího soudce. Soudci rozhodující exekuční věci a administrativní pracovníci byli na nutnost dodržování této

zákonně lhůty důrazně upozornění a soudní kanceláři předseda soudu uložil, aby takové námitky byly soudcům předkládány k rozhodnutí okamžitě po jejich doručení soudu.

Pan K. N. si stěžoval veřejnému ochránci práv, že mu je neoprávněně blokován majetek, s nímž nemůže disponovat kvůli poznámce v katastru nemovitostí, která již není aktuální. Okresní soud v T. rozhodl o nařízení exekuce na majetek pana K. N. Ačkoliv stěžovatel celou dlužnou částku uhradil, exekuce stále probíhala. Pan K. N. poukázal zejména na to, že přestože soudní exekutor vydal exekuční příkaz k úhradě nákladů exekuce, proti němuž podal „odvolání“, nebylo dosud v této věci soudem rozhodnuto.

Ačkoliv na tuto nečinnost upozornil předsedu soudu, náprava zjednána nebyla. Předseda soudu se v rámci prošetřování stížnosti věnoval jednotlivým úkonům soudu v celém exekučním řízení, v němž neshledal časové prodlevy. Konstatoval, že soudce dodržel zákonnou lhůtu k vydání rozhodnutí o nařízení exekuce a že o jeho odvolání proti usnesení, jímž soud nařídil exekuci a jejímž provedením pověřil exekutora, bude rozhodovat krajský soud. Předseda soudu zcela pominul předmět stížnosti, kterým byla stížnost na nečinnost soudu, pokud jde o vyřízení „odvolání“ (správně námitek) stěžovatele proti exekučnímu příkazu k úhradě nákladů exekuce, ačkoliv zákonná lhůta dle § 88 odst. 3 exekučního řádu již zjevně uplynula.

Během šetření ochránce vyšlo najevo, že pochybení bylo na straně soudce, který byl nečinný a poté odešel na dlouhodobou stáž k jinému soudu. Předseda soudu přiznal, že je nesporné, že v činnosti soudu došlo k vážnému pochybení, když nebyla dodržena zákonná lhůta k vydání rozhodnutí o námitkách povinného proti příkazu k úhradě nákladů exekuce, s tím, že o nich bude bezprostředně rozhodnuto. Současně přijal organizační opatření k zabránění opakování vadného postupu.

Správa soudních poplatků, správa soudních kanceláří, ostatní podněty v působnosti ministerstva spravedlnosti

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 42 podnětů.

Podnět sp. zn.: 2012/2003/VOP/DM

Veřejný ochránce práv zjistil nesprávné vyměření soudního poplatku za návrh na zápis změn společenství vlastníků bytových jednotek do obchodního rejstříku. Zaplacený soudní poplatek byl navrácen a ministerstvo financí provedlo kontrolu postupu u obchodních rejstříků všech krajských soudů.

Pan K. Š. si stěžoval veřejnému ochránci práv, že po něm bylo požadováno zaplacení soudního poplatku za návrh na zápis změn společenství vlastníků bytových jednotek do obchodního rejstříku, což, jak se domnívá, není povinen. Současně poukázal na rozdílnou praxi Městského soudu v P. při zápisech společenství bytových jednotek do obchodního rejstříku.

Z šetření ochránce vyplynulo, že do praxe všech vyšších soudních úředníků a soudních tajemníků, kteří se podílejí na předmětné agendě, nebyla promítnuta změna právní úpravy. Novelizace ustanovení § 11 odst. 2 písm. n) zákona č. 549/1999 Sb., o soudních poplatcích, znamenala osvobození společenství od této povinnosti nejen od (prvního) návrhu na zápis do obchodního rejstříku, ale ve věcech všech návrhů na zápis, tedy včetně zápisu změn. Po zjištění nejednotného postupu v této věci byli rozhodující referenti místopředsedou soudu na shora uvedený nesprávný postup upozorněni a tato věc byla zařazena i na nejbližší školení asistenčních zaměstnanců tak, aby v budoucnu byl zajištěn správný a jednotný postup.

Veřejný ochránce práv se rozhodl ještě prověřit postup v celostátním měřítku. Opětovně oslovil místopředsedu uvedeného soudu, ministra spravedlnosti a ministra financí a inicioval šetření, jehož cílem bylo zjistit, zda (ne)došlo k výše odhalenému excesu i u jiných krajských soudů. Navrhl řešení případně vzniklé situace využitím ustanovení § 10, případně ustanovení § 12 zákona o soudních poplatcích, upravujícího možnost vrácení poplatku. Tehdejší ministr financí se rozhodl iniciovat prostřednictvím finančních ředitelství a územních finančních orgánů kontrolu dodržování ustanovení zákona o soudních poplatcích, v jejímž rámci byla provedena kontrola všech spisů, v nichž byl po 1. 7. 2000 zaplacen soudní poplatek za řízení ve věci zápisu změn společenství vlastníků bytových jednotek. Soud vydal opatření, jímž určil příslušné referenty k provedení postupu dle § 10 a 12 zákona o soudních poplatcích, a stanovil jednoměsíční lhůtu od převzetí spisů k provedení příslušných úkonů. Ve všech případech, kdy byl soudní poplatek neoprávněně vybrán, bylo dodatečně vydáno usnesení, na základě kterého byl poplatek soudem vrácen. Nesprávně vybraný soudní poplatek vrátil dotčený soud také stěžovateli.

Podnět sp. zn.: 590/2004/VOP/TČ

I když to platná právní úprava nevyklučuje, není vhodné ustanovit zástupcem fyzické osoby dle ustanovení § 30 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, osobu justičního čekatele.

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní K. L. se stížností na postup jí ustanoveného zástupce, kterým byla osoba tzv. justičního čekatele, poněvadž se domnívala, že jejímu případu nevěnoval dostatečnou pozornost. Poněvadž věc souvisela s oblastí výkonu státní správy soudů, oslovil ochránce ministerstvo spravedlnosti. Ministr spravedlnosti prověřil uvedenou praxi u jednotlivých soudů, z čehož vyplynulo, že se stejný případ v minulosti stal ve 22 případech.

Ministr doporučil předsedům krajských soudů neustanovovat justiční čekatele do funkce zástupce účastníka řízení, neboť tato praxe vyvolává nedůvěru zastoupeného a zvýšené riziko uplatnění námítky podjatosti soudce, a tím i následné prodlužování soudního řízení.

Podnět sp. zn.: 2053/2004/VOP/DM

Veřejný ochránce práv upozornil na pochybení v činnosti soudních kancelářů Okresního soudu v N. spočívající v chybném doručování písemností soudu. Předseda soudu zjednal na základě doporučení ochránce nápravu.

Pan J. F. si stěžoval na Okresní soud v N., resp. na práci jeho soudních úředníků, kteří mu opakovaně doručují různé písemnosti, ačkoliv není osobou žalovanou, resp. povinnou, a to i přes jeho opakovaná upozornění na omyl v doručování. Soudu rovněž zaslal kopii svého občanského průkazu, z něhož je zřejmé, že ačkoliv má shodné jméno, příjmení i datum narození, má jiné rodné číslo a jinou adresu než žalovaný.

Předseda soudu shledal stížnost důvodnou a ochránci vysvětloval pochybení soudu tím, že uvedená věc byla vyřizována různými soudními pracovníky, kteří vycházeli ze sdělení Centrální evidence obyvatel, koncipované dle data narození. Při rutinním pátrání po pobytu došlo po oznámení adresy hledaného J. F. k jeho záměně se stěžovatelem. Předseda soudu se stěžovatelem za způsobené obtíže omluvil a učinil opatření organizačního charakteru tak, aby se tento omyl neopakoval. Ochránce považoval přijatá opatření za dostatečná.

Podnět sp. zn.: 3421/2004/VOP/DM

Soudní kancelář nedostatečně zjistila okolnosti potřebné pro doručování písemností soudu na adresu zjištěnou z centrální evidence obyvatel a vystavila tím pěstouny nezletilé dcery povinné riziku vykonání neoprávněného soupisu majetku v exekučním řízení.

Manželé K. si stěžovali na doručování soudních obsílek Okresního soudu v P. ve věci výkonu rozhodnutí. Na jejich adresu bylo, přes opakované stížnosti, doručeno osm kusů soudní obsílky pro paní R. S., aniž by se tato občanka na jejich adrese zdržovala. Na jejich adrese se zdržovala nezletilá dcera povinné, kterou měli manželé K. svěřenu do pěstounské péče. Když od Obvodního soudu pro P. obdrželi výzvu, aby se k tomuto soudu dostavili k jednání, obrátili se na ochránce v obavě z „neoprávněné“ exekuce na svůj majetek.

Ochránce šetřením zjistil, že soud obdržel od Okresního soudu v P. dožádání k provedení soupisu movitých věcí v rámci nařízeného výkonu rozhodnutí, v němž je povinnou paní R. S. Požádal proto Okresní soud v P. o vysvětlení, jakým způsobem byli do exekučního řízení vtaženi manželé K. a rovněž s jakým výsledkem bylo prováděno šetření jejich stížností.

Ochránci se dostalo vysvětlení, že došlo k chybnému postupu vyšší soudní úřednice, která požádala o výkon rozhodnutí Obvodní soud pro P. a nevěděla, že jmenovaná se na uvedené adrese (adrese manželů K.) s dcerou nezdržuje, resp. že dcera povinné je v pěstounské péči. Z adresy v centrální evidenci obyvatel totiž soudní úřednice místo pobytu povinné nezjistila. Zjistila však adresu, kde se zdržuje dcera povinné, a proto předpokládala (jak se později ukázalo mylně), že na této adrese bydlí společně se svou matkou.

Stížnost manželů K. byla shledána důvodnou a za vzniklé nepříjemnosti se jim předsedkyně soudu omluvila. K zamezení opakování byla věc projednána s vyššími soudními úředníky a na správný postup při zjišťování adres pobytu byli upozorněni i soudci.

2.12 Doprava a spoje

Správa na úseku pozemních komunikací

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 57 podnětů.

Na veřejného ochránce práv se v roce 2004 znovu obraceli občané s žádostmi o ochranu veřejného přístupu na místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace vedoucí k jejich nemovitostem. V řadě případů namítali nečinnost příslušných silničních správních úřadů či nesprávné posouzení otázky existence pozemní komunikace.

Veřejný ochránce práv shrnul své poznatky doposud získané z této oblasti práva v široce pojatém šetření z vlastní iniciativy a požádal ministra dopravy k zaujetí stanoviska ke svým metodickým návodům a legislativním námětům týkajícím se interpretace a aplikace zákona o pozemních komunikacích. Zejména poukázal na nejednotné nahlížení úřadů na podobu a charakter veřejně přístupné účelové komunikace, na možnosti ochrany veřejného přístupu na ni a nerespektování ustálené judikatury soudů. Dále ochránce doporučil při stanovení místní úpravy provozu na veřejně přístupných účelových komunikacích vyšší míru součinnosti mezi příslušnými silničními správními úřady a obecními úřady obcí s rozšířenou působností. Ochránce požadoval, aby úřady poučily žadatele o nezbytnosti získání souhlasu s omezením veřejného přístupu i se stanovením místní úpravy provozu.

V souvislosti s překážkami bránícími veřejnému přístupu na komunikace konstatoval veřejný ochránce práv dosti časté případy nedostatečného zjištění skutkového stavu ze strany stavebního úřadu při povolování oplocení a nedostatečnou součinnost se silničním správním úřadem, který je příslušný posoudit existenci komunikace. Ministr dopravy doporučení ochránce přijal a přislíbil zajištění jednotného metodického vedení prostřednictvím krajských úřadů. Současně vzal na vědomí legislativní podněty ochránce.

Podnět sp. zn.: 3410/2003/VOP/KČ

Právní komplikovanost určení kategorie u konkrétní veřejně přístupné pozemní komunikace nemůže být omluvou pro nečinnost silničního správního úřadu v případě omezení veřejného přístupu na tuto komunikaci.

Na veřejného ochránce práv se obrátil zástupce vlastníků chat v chatové osadě u obce D. Vlastník pozemků v okolí chatové osady přehradil dlouhodobě užívané přístupové pozemní komunikace k chatové osadě závorou, bránou a ocelovými sloupky. Chataři tak měli jen velmi omezenou možnost, jak se ke svým nemovitostem dostat. Vlastník pozemků byl zároveň starostou obce a z tohoto důvodu zřejmě zůstal obecní úřad jako silniční správní úřad ve věci omezení veřejného přístupu na pozemní komunikace nečinný. Chataři se v této věci neúspěšně obraceli i na soud, nakonec však na základě jejich podnětů rozhodl o odstranění brány, sloupků a závor krajský úřad. Ten označil přehrazené pozemní komunikace za komunikace místní a na základě tohoto určení jejich kategorie vydal rozhodnutí o odstranění pevných překážek. Ministerstvo dopravy na základě odvolání vlastníka pozemků rozhodnutí krajského úřadu přezkoumalo a potvrdilo jej, ačkoliv z odůvodnění rozhodnutí ministerstva vyplývá, že komunikace považuje spíše za komunikace účelové. To je ovšem zcela jiná kategorie pozemní komunikace, než jakou určil krajský úřad, a vyplývá z ní použití zcela jiných právních nástrojů k odstranění překážek, které brání v jejím užívání. V současné době čelí ministerstvo se svým rozhodnutím v této věci správní žalobě ze strany vlastníka pozemků, který nesouhlasí s obnovením veřejného přístupu.

V průběhu šetření došlo v obci D. k výměně na postu starosty obce. Chataři sami, aniž vyčkali závěru odvolacího řízení, bránu a sloupky bránící jim v příjezdu svémocně odstranili. Vlastník pozemků však umístil na komunikaci nové překážky. Ochránce, který posoudil kategorii pozemní komunikace jako účelovou, navrhl ve svém závěrečném stanovisku, aby obecní úřad provedl na předemětných komunikacích státní dozor a zjisti-li opět protiprávní omezení veřejného přístupu, aby vydal výzvu vlastníkově pozemků k jeho obnovení. Ministerstvo dopravy ochránce požádal, aby jako orgán vrchního státního dozoru v oblasti pozemních komunikací postup obecního úřadu ve věci zkontrolovalo. Ochránce případ dosud sleduje.

Podnět sp. zn.: 1183/2004/VOP/VBG

Dojde-li k umístění pevné překážky na veřejné komunikaci, je silniční správní úřad oprávněn vyzvat toho, kdo překážky na pozemní komunikaci uložil, k jejich odstranění. Nerespektování této výzvy je následně postžitelné jako přestupek neuposlechnutí výzvy veřejného činitele při výkonu jeho pravomocí.

Veřejný ochránce práv se zabýval podnětem pana F. Ř., jenž se na ochránce obrátil se žádostí o přešetření postupu Městského úřadu v B. ve věci zamezení užívání cesty jedním souseda, který na cestu položil betonový pražec. Po intervenci veřejného ochránce práv bylo úřadem zahájeno správní řízení o přestupku. K umístění překážky došlo již v lednu 2003. Na základě stížností občanů u městského úřadu mělo dojít k odstranění tohoto betonového pražce a posléze k jeho nahrazení barikádou, která tam již zůstala. Stěžovatel namítal nečinnost úřadu.

Šetřením na místě samém bylo zjištěno, že k umístění betonových pražců došlo na pozemku ve vlastnictví osoby obviněné z přestupku. V terénu byla zratelná vyježděná cesta, částečně zpevněná vysypaným štěrkem, částečně již, vzhledem k tomu, že nebyla užívaná, zarostlá vegetací. Její předešlé využití silničními vozidly však bylo v terénu patrné. Dále bylo zjištěno, že předmětný pozemek byl využíván jako komunikační připojení k nemovitostem v dané lokalitě. Jeho převážnými uživateli byli stěžovatel a rodina jeho sestry, nebyli však uživateli výhradními, a to i přesto, že v dané oblasti existuje několik dalších komunikačních napojení. Vzhledem k předchozímu dopravnímu významu využití pozemku konstatoval ochránce, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, z čehož dovedil právní zájem na zachování veřejného přístupu. Stíhání obviněného za přestupek neuposlechnutí výzvy veřejného činitele při výkonu jeho pravomocí je proto důvodné.

Podnět sp. zn.: 2643/2004/VOP/VBG

Jde-li o obslužnost rodinného domku, je nutno „přístup“ ke stavbě vymezit v nejširším slova smyslu s přihlédnutím k povaze a potřebám stavby rodinného domu tak, aby bylo zajištěno řádné a nerušené užívání stavby, v první etapě pak samotná realizace stavby tak, jak byla stavebním úřadem povolena, tj. s přihlédnutím k dnešním technologickým postupům uplatňovaným ve výstavbě.

Ochránce se zabýval podnětem M. B. a M. S., jimž městský úřad znemožnil výstavbu rodinného domu poté, co získali stavební povolení, tím, že provoz na jediné příjezdové komunikaci ke stavebnímu pozemku místně upravil tak, že zde nechal umístit dopravní značku „zákaz vjezdu vozidel nad 3,5 t“, čímž prakticky vyloučil možnost přístupu všech dodavatelských firem, jež se měly na výstavbě rodinného domu podílet.

V daném případě se promítala snaha městského úřadu řešit stížnosti na špatný a stále se zhoršující stav dané komunikace. Proto ochránce do jisté míry kladně hodnotil zájem předejít vzniku možných škod jak na komunikaci, tak na přilehlých nemovitostech. Kroky, jež vedly k omezení provozu na komunikaci, shledal ochránce jako přirozenou reakci na stížnosti okolních obyvatel. Na druhou stranu však ochránce nemohl tento postup označit za správný a spravedlivý vůči stavebníkovi, neboť v daném případě stavební úřad nedostatečně posoudil otázku, zda jediná přístupová komunikace ke stavbě je s ohledem na svůj stavební stav a stanovenou místní úpravu provozu v daném případě „kapacitně vyhovujícím připojením“, dále ochránce postrádal aktivní součinnost městského úřadu při řešení námitek stěžovatelů, jež byly vyvolány omezením provozu bez patřičného ohledu na oprávnění založená stavebním povolením.

Dopravně správní agendy

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 10 podnětů.

Podněty z oblasti dopravně správní agendy zahrnují širokou škálu nejrůznějších problémů, s nimiž se občané potýkají v souvislosti s registrací vozidel, při dovozu vozidel do České republiky nebo při získávání řidičského oprávnění.

Řada podnětů směřuje do oblasti provozování veřejné dopravy, kde sehrávají klíčovou roli krajské úřady v pozici dopravních úřadů odpovědných za zajištění dopravní obslužnosti kraje.

Podnět sp. zn.: 1993/2003/VOP/VBG

Je-li prokazatelná ztráta z titulu zajišťování veřejné osobní dopravy vypočtena dopravcem v souladu s právní úpravou, je dopravní úřad povinen její výši uznat a dopravci uhradit.

Dopravce provozoval na základě udělených licencí s vědomím dopravního úřadu – odboru dopravy krajského úřadu – veřejnou linkovou dopravu k zajištění cca 40 linek regionu, aniž s ním byla uzavřena smlouva o vzniku závazku veřejné služby ve veřejné linkové osobní dopravě. Ke sjednávání smluvních závazků docházelo až následně. Z obavy, že smluvní podmínky stanovené dopravním úřadem odporují právu, nedošlo ze strany dopravce k jejich akceptování. Dopravce se s dopravním úřadem neshodl zejména na smluvní ceně za ujetý kilometr, resp. na výši prokazatelné ztráty, kterou je dopravní úřad na základě sjednaného závazku veřejné služby povinen dopravci uhradit. Prokazatelná ztráta měla být dle názoru dopravce vypočtena dle vyhlášky ministerstva dopravy, která stanoví pravidla pro její výpočet. Dopravní úřad bez ohledu na tuto právní úpravu stanovil cenu 26,- Kč za ujetý kilometr. I přes absenci závazku veřejné služby dopravce pokračoval s provozováním veřejné linkové dopravy v rozsahu dříve udělených licencí.

Za situace, kdy přepravní potřeby byly v odpovídajícím rozsahu zajištěny tímto dopravcem, dopravní úřad udělil licence dalším dopravcům a následně s nimi sjednal závazek veřejné služby. Očekával totiž, že dopravce přestane v důsledku narůstající ztráty dopravu zajišťovat. Tyto předpoklady se však nenaplnily. V důsledku toho došlo k duplicitnímu zajišťování dopravy (souběhu) na linkách zajišťovaných do té doby pouze jedním dopravcem.

Tímto postupem dopravního úřadu byl dle názoru ochránce porušen zákon o silniční dopravě i veřejný zájem v oblasti veřejné osobní dopravy spočívající v zajištění základní dopravní obslužnosti území kraje. Spornou zůstává i otázka hospodaření s veřejnými prostředky. Ochránce má za to, že za předpokladů, které se nenaplnily, měla být dopravním úřadem posouzena možnost výpovědi smluvních závazků s ostatními dopravci. Stejně tak měl dopravní úřad využít svého oprávnění zahájit ve veřejném zájmu na uspokojování přepravních potřeb řízení o změně rozhodnutí o udělených licencích, tj. stanovit takové podmínky jednotlivým dopravcům včetně stěžovatele, aby byl vyloučen souběh v dopravě.

Dopravní úřad výhrady ochránce nepřijal. Ochránce se proto obrátil na ministra dopravy s návrhem opatření k nápravě. Ten spočíval v přezkumu rozhodnutí o udělených licencích dalším dopravcům mimo odvolací řízení. Ministerstvo dopravy přezkum zahájilo, řízení však zastavilo s odůvodněním, že odpadl důvod řízení. Ministr dopravy následně na základě rozkladu dopravce toto rozhodnutí přezkoumal a zrušil, protože nebylo vydáno v souladu se zákony a ostatními právními předpisy platnými v době rozhodování. Věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí ministerstva dopravy. Průběh řízení ochránce dále sleduje.

Podnět sp. zn.: 649/2003/VOP/VBG

Vzhledem k tomu, že dopravní úřady disponují omezenými finančními prostředky vymezenými pro zajištění základní dopravní obslužnosti krajů, měly by ke splnění tohoto úkolu v první řadě využít nástrojů, které jejich rozpočet nezatíží, a teprve následně by se měly uchýlovat k zajišťování obslužnosti svých území s využitím závazků veřejné služby.

Soukromý dopravce F. H. se obrátil na veřejného ochránce práv, když marně usiloval o změnu licence udělené k provozování veřejné linkové dopravy. Navrhovaná změna měla spočívat v rozšíření okruhu jím obsluhovaných zastávek. Namítal, že ze strany dopravních úřadů dochází k upřednostňování dotovaných dopravců (tj. těch dopravců, s nimiž byl uzavřen závazek veřejné služby), a to i přes doložený zájem jednotlivých obcí na provozování dosud nepovolených zastávek, o něž měl dopravce v úmyslu rozšířit dosavadní trasu své linky. Dle stávající právní úpravy (§ 12 odst. 3 písm. a) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě) je překážkou pro udělení či změnu licence skutečnost, že přepravní potřeby v přepravním spojení, kde má být linka vedena, jsou zajištěny provozem jiné veřejné osobní dopravy, která je dotována státem. Tím dopravní úřad vysvětloval, proč nemůže dopravci změnu jeho licence povolit.

Ochránce, vědom si této právní úpravy, proto v daném případě vyslovil závěr, že by se měl dopravní úřad především snažit o zabránění vzniku a trvání této překážky pro udělení licence, neboť vynakládání finančních prostředků na „dotování“ dopravce tam, kde by část přepravního závazku byl ochoten (a schopen) převzít dopravce „bez dotace“, se jeví neúčelným a neehospodárným.

Český telekomunikační úřad

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 18 podnětů.

V roce 2004 vzrostl počet zjištěných pochybení Českého telekomunikačního úřadu. Nodostatky spočívaly převážně v nečinnosti úřadu a v porušování procesních norem, jakož i principů dobré správy. Ochránce uzavřel některé případy týkající se vyměření správního poplatku za udělení povolení ke zřízení a provozování vysílacích rádiových stanic. Vymáhání těchto poplatků, aniž by byly předem stanoveny, označil ochránce jako nezákonné.

I v roce 2004 se veřejný ochránce práv zabýval problematikou tzv. „žlutých linek“, o nichž informoval v loňské souhrnné zprávě. V postupu Českého telekomunikačního úřadu došlo k posunu a bylo přistoupeno k řadě opatření, jež mají zamezit opakování obdobných případů. Opatření spočívají zejména v úpravě licenčních podmínek jednotlivým provozovatelům telekomunikačních sítí a v dokončení sankčních správních řízení. Problém má i svůj soukromoprávní a trestněprávní rozměr, který však ochránce s ohledem na rozsah své působnosti nebyl oprávněn prošetřit.

Podněty sp. zn.: 3940/2002/VOP/MON, 636/2003/VOP/MON a další

Český telekomunikační úřad není oprávněn od držitelů povolení ke zřízení a provozování vysílacích rádiových stanic pevné služby vymáhat poplatky za jejich provozování, pokud jim je předtím nestanovil svým rozhodnutím.

Veřejný ochránce práv se setkal opakovaně s problémem, kdy byli držitelé povolení ke zřízení a provozování vysílacích rádiových stanic pevné služby dotčeni ve svých právech postupem Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „ČTÚ“) při vymáhání poplatků za jejich provozování. Problém nastal po nabytí účinnosti nové právní úpravy (zákon č. 151/2000 Sb. a předpisy navazující) k 1. červenci 2000, která mimo jiné přinesla také změnu kritérií pro výpočet poplatku, což pro držitele povolení znamenalo v praxi často mnohonásobné zvýšení. Držitelům povolení vydaných podle předchozí právní úpravy, kteří poplatek, jehož výše byla stanovena rozhodnutím ČTÚ, platili předem, stanovil nový zákon povinnost doložit údaje a doklady nutné pro výpočet poplatku s tím, že pokud tak neučiní do jednoho roku ode dne, kdy nová právní úprava nabyla účinnosti, jejich dosavadní povolení zanikne. Stěžovatelé tuto povinnost nesplnili a jejich povolení tak k 30. červnu 2001 ze zákona zaniklo. Český telekomunikační úřad stěžovatelům zaslal „vyúčtování nedoplatků“, kterým jim za období od 1. července 2000 do 30. června 2001 naučtoval poplatky podle nové právní úpravy (aniž by jim je stanovil rozhodnutím) a začal je po nich exekučně vymáhat. Proti tomu se stěžovatelé bránili a obrátili se na veřejného ochránce práv.

Veřejný ochránce práv dal stěžovatelům za pravdu, neboť podle jeho názoru lze ať už ze současné nebo předchozí právní úpravy dovodit, že poplatek za užívání vysílacího rádiového zařízení je třeba stanovit rozhodnutím, tedy formou individuálního správního aktu. V případě stěžovatelů tomu tak nebylo, proto podle něj nemá postup Českého telekomunikačního úřadu, který po nich poplatky naučtované podle nové právní úpravy vymáhá, oporu v zákoně. Se svým stanoviskem ve formě závěrečných zpráv a závěrečných stanovisek (obsahujících doporučení, aby bylo upuštěno od vymáhání sporné pohledávky) seznámil Český telekomunikační úřad, ten však jeho závěr o svém pochybení nepřijal. Nicméně pozastavil exekuce, dokud ve věci pravomocně nerozhodne soud.

Podnět sp. zn.: 2783/2004/VOP/PJ

Byly-li údaje týkající se výpisu hovorové korespondence vymazány z evidence poskytovatele telekomunikační služby, není to v rozporu se zákonem o telekomunikacích. Tyto údaje lze podřadit pod pojem telekomunikační tajemství.

Na základě podnětu paní J. H. bylo ochráncem zahájeno šetření proti Českému telekomunikačnímu úřadu (dále jen „ČTÚ“) ve věci správního řízení o povinnosti k finančnímu plnění, vyplývajícím ze smlouvy o poskytování telekomunikačních služeb. Pochybení v postupu ČTÚ nebylo ochráncem zjištěno. Jeho rozhodnutí v dané věci ochránce označil za správné a zákonné s tím, že paní J. H. upozornil, aby vždy pečlivě zvážila, jakou formu oznámení o odcizení telefonního přístroje a žádosti o zablokování odchozích hovorů učiní. Z důvodu možnosti případných sporů je vždy vhodnější zvolit písemnou formu komunikace s poskytovatelem telekomunikačních služeb (případně ústní oznámení, ale s požadavkem písemného dokladu). V daném případě se paní J. H. ocitla v důkazní nouzi, která měla negativní následky ve správním řízení.

Pokud se týká předložení výpisu hovorové korespondence za dlužná období, které paní J. H. v průběhu správního řízení požadovala provést jako důkaz, ochránce konstatoval, že bylo v souladu se zákonem, když tyto údaje byly vymazány z evidence společnosti R. Tyto údaje dle závěru ochránce patří mezi množinu údajů, které jsou jako telekomunikační tajemství zákonem o telekomunikacích chráněny. Přestože byly pravděpodobně tyto hovory realizovány osobou, která mobilní telefon odcizila, neměly by tyto údaje na povinnost paní J. H. uhradit dlužné částky ani žádný vliv.

Podnět sp. zn.: 4249/2003/VOP/PJ

Český telekomunikační úřad ve správním řízení při doručování rozhodnutí nepochybil, když v případě účastníka řízení neznámého pobytu využil možností dané správním řádem o ustanovení opatrovníka.

Pan M. K. se na veřejného ochránce práv obrátil ve věci exekučního řízení prováděného srážkami ze starobního důchodu. Přestože do samotného exekučního řízení, které bylo ze strany poskytovatele telekomunikačních služeb realizováno prostřednictvím soudního exekutora, nemůže s ohledem na zákonné vymezení působnosti ochránce nikterak zasahovat, bylo na základě podnětu pana M. K. zahájeno šetření ve věci správního řízení provedeného Českým telekomunikačním úřadem (dále jen „ČTÚ“). Informace uvedené v podnětu panem M. K. totiž nasvědčovaly tomu, že mu rozhodnutí ani jiné písemnosti ČTÚ nebyly doručeny. Vzhledem k tomu, že se nezdržoval v místě doručení, neboť se odstěhoval z adresy, kam mu byly dopisy doručovány, nemohlo pak dojít k náhradnímu doručení (fikce doručení ve smyslu ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu nenastala). Právě pochybnosti o řádném doručení rozhodnutí, které je exekučním titulem, vedly ochránce k tomu, abych v dané věci zahájil šetření.

Ze správního spisu a vyjádření ČTÚ vyplynulo, že se panu M. K. nepodařilo vyrozumění o zahájení správního řízení doručit, neboť dopis byl vrácen zpět s poznámkou „odstěhován“. U ministerstva vnitra – evidence obyvatel – bylo zjištěno, že pan M. K. je trvale hlášen na jinou adresu, ani na tuto adresu se však nepodařilo vyrozumění o zahájení správního řízení doručit. Proto Český telekomunikační úřad přistoupil dle § 16 odst. 2 správního řádu k vydání rozhodnutí o ustanovení opatrovníka. Toto rozhodnutí bylo doručeno dle § 26 správního řádu veřejnou vyhláškou a předáno opatrovníkovi, pracovníci ČTÚ. Rozhodnutí ve věci bylo doručováno tímto způsobem. V postupu ČTÚ ochránce nezjistil žádné porušení právních předpisů ani jiná pochybení, proto šetření s tímto závěrem uzavřel.

Podnět sp. zn.: 3031/2004/VOP/PJ

Povinnost oznámit vstup na nemovitost pro případ instalace telekomunikačního vedení je upravena ustanovením § 91 odst. 1 zákona o telekomunikacích. Podnět týkající se nerespektování uvedeného ustanovení je třeba adresovat Českému telekomunikačnímu úřadu, který je příslušným orgánem k posouzení deliktu a rozhodnutí o uložení pokuty.

Na veřejného ochránce práv se obrátili manželé Š., kteří si stěžovali na postup společnosti Č. T. Manželům Š. byla v odpovědi ochránce nejprve vysvětlena jeho působnost se závěrem, že do sporu mezi nimi a společností nemůže zasahovat ani o něm rozhodovat. Přesto ochránce manželé Š. podrobně informoval o právní úpravě týkající se jimi popsaného problému, zejména o existenci ustanovení § 91 odst. 1 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého bylo povinností společnosti Č. T., aby manželům Š. v době instalace telekomunikačního vedení oznámila vstup na jejich nemovitost (pozemek). Pokud společnost vstup na pozemek neoznámila, může být za toto protiprávní jednání sankcionována. Podle ustanovení § 97 odst. 1 písm. d) zákona o telekomunikacích jí hrozí pokuta až do výše 5 000 000 Kč. Oznámení o nerespektování ustanovení zákona o telekomunikacích je třeba adresovat Českému telekomunikačnímu úřadu, který je příslušným orgánem k posouzení deliktu a rozhodnutí o uložení pokuty.

Dále ochránce manželům Š. vysvětlil, že jednání společnosti má také stránku věcnou, kterou je její oprávněnost k instalaci telekomunikačního vedení na podpěrném bodu S. energetiky, a. s. Podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. a) zákona o telekomunikacích je společnost, jako držitel telekomunikační licence, ke zřizování a provozování veřejné telekomunikační sítě ve veřejném zájmu oprávněna zřizovat a provozovat na cizích pozemcích nadzemní a podzemní vedení telekomunikační sítě, včetně jejich opěrných a vytyčovacích bodů, telefonní budky pro veřejné telefonní automaty, přetínat tyto pozemky vodiči a umísťovat v nich vedení telekomunikační sítě. Spor o rozsah citovaného oprávnění je příslušný rozhodnout obecný stavební úřad (současně byl stěžovatelům sdělen konkrétní stavební úřad, na který se mohou obrátit).

2.13 Správní trestání, řízení k ochraně pokojného stavu

Přestupky a jiné správní delikty

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 85 podnětů.

V oblasti správního trestání se ochránce nejčastěji zabývá přestupky proti veřejnému pořádku, občanskému soužití a proti majetku a přestupky proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Uvedené přestupky jsou na úrovni orgánů prvního stupně nejčastěji projednávány buďto přestupkovými komisemi anebo pracovníky příslušných odborů městských úřadů. Odvolacími orgány jsou zde nejčastěji krajské úřady, které plní metodickou roli vůči správním orgánům prvního stupně vedle příslušného ministerstva, a to ministerstva vnitra nebo ministerstva dopravy.

Vedle uvedených správních orgánů v daných agendách vystupují orgány Policie ČR nebo obecní policie. Obecně významnější povinnosti podle zákona o přestupcích mají orgány Policie ČR, neboť některé přestupky projednávají jako orgány prvního stupně, ať již v blokovém řízení, nebo řízení „standardním“, v případě některých druhů přestupků mají povinnost před jejich oznámením správnímu orgánu přestupky v nezbytné míře prošetřit. Tomu také odpovídá vyšší množství stížností, které směřují právě proti postupu Policie ČR. Obecní policie je podle zákona o přestupcích oprávněna o některých přestupcích vést blokové řízení a za přestupek uložit blokovou pokutu. Těmito postupy je ochránce v intencích zákonného vymezení působnosti oprávněn se zabývat, i když prozatím se na ochránce ve věci postupu obecní policie v blokovém řízení obrací jen minimum stěžovatelů.

Nejvíce podnětů bylo podáno na úseku dopravních přestupků. Podněty směřovaly jak proti správním orgánům, tak i orgánům Policie ČR, anebo proti obojím současně. Proti Policii ČR směřují nejčastější výtky proti průběhu a výsledkům šetření příčin dopravní nehody na místě samém a proti opožděnému oznámení přestupkové věci správnímu orgánu. Podněty proti správním orgánům velmi často obsahují námitky k průtahům v řízení. Tyto podněty v převážné míře podávají osoby v procesním postavení poškozeného, kterým, protože není v zákonné lhůtě rozhodnuto o viníkově přestupku, pojišťovny odmítají uhradit výši vzniklé škody a takové osoby v důsledku liknavosti postupu správních orgánů, někdy i orgánů Policie ČR, mají ztíženou možnost náhrady škody. Další podněty vůči správním orgánům směřují často proti změně procesního postavení osoby správním orgánem (proti závěrům Policie ČR), a to z poškozeného přestupkem na obviněného z přestupku.

Obecným problémem, se kterým se ochránce v podnětech setkává, je délka lhůty, po jejímž uplynutí již nelze přestupek projednat, a její plynutí. Přínosem pro praxi je, že doba, po kterou se o tomtéž skutku vedlo trestní řízení, se nezapočítává do běhu prekluzivní lhůty k projednání přestupku. Lhůty, ve kterých by měl správní orgán prvního, eventuálně druhého stupně postupovat, jsou lhůtami pořádkovými. Správní orgány obou stupňů tyto lhůty neřídka překračují, v důsledku toho se mnohdy o vině za přestupek nepodaří pravomocně v zákonné lhůtě rozhodnout. Na vině bývá zpravidla nečinnost správního orgánu, nedostatečné využívání procesních prostředků k zajištění řádného průběhu řízení (např. předvedení osoby, fikce doručení apod.), ale i nedostatečná obsazenost správních orgánů vzhledem k četnosti nápadu přestupků apod. V šetřených případech správní orgány ani v případě oprávněných stížností samy neposkytují stěžovateli omluvu, jak by odpovídalo principům dobré správy. V odůvodněných případech ochránce navrhuje správnímu orgánu jako jedno z opatření k nápravě poskytnutí omluvy stěžovateli, v nejednom případě tak správní orgán učinil až na opakovanou žádost ochránce.

Podnět sp. zn.: 2597/2004/VOP/DU

Při souběhu přestupků na straně jednoho pachatele, je-li takové delikty oprávněn projednávat tyž správní orgán, je orgán rozhodující o přestupku povinen při ukládání sankce, poté co v průběhu společného řízení zjistil a prokázal zavinění ze spáchání jednotlivých přestupků, využít hmotněprávní ustanovení § 12 odst. 2 zákona o přestupcích a uložit pachateli přestupku sankci podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji postižitelný. Tato povinnost dopadá i na orgány obecní policie, jsou-li příslušné k projednání přestupku v blokovém řízení.

Na ochránce se obrátil pan J. Ch. se stížností na postup Městské policie ve městě P. (dále jen „městská policie“). Dvě strážnice městské policie přistihly stěžovatele při jízdě na kole po chodníku. Strážnice mu přikázaly zastavit, on však pokračoval v další jízdě. Městská policie uznala stěžovatele vinným ze spáchání dvou přestupků. Jedním byl přestupek proti bezpečnosti

a plynulosti silničního provozu, spáchaný jízdou na kole po chodníku, druhý přestupek proti veřejnému pořádku spáchal neuposlechnutím výzvy veřejného činitele. Za každý z přestupků přestupci městská policie uložila samostatnou sankci v podobě pokuty. Oba přestupky byly projednány v jednom blokovém řízení. Postupem strážnic městské policie se z podnětu stěžovatele zabýval ředitel městské policie i primátor města, ani jeden z nich nezjistil v jejich postupu pochybení. Stěžovatel ochránci přiznal, že jel na kole po chodníku a že na pokyn strážnic nezařadil. Domníval se však, že se svým jednáním nedopustil žádného přestupku.

Posouzením obsahu podání ochránce dospěl k závěru, že stěžovatel se dopustil obou výše uvedených přestupků. Podání stěžovatele proto vyhodnotil jako neoprávněné. Z podání stěžovatele však vyšlo najevo jiné pochybení. Správní orgán rozhodující o přestupku nerespektoval ustanovení § 12 zákona o přestupcích, neboť za dva přestupky projednávané tímto orgánem ve společném řízení byla stěžovateli uložena dvojí samostatná pokuta. Nadřízené orgány chybu samy neodhalily a nezajistily nápravu. Ochránce proto vyrozuměl ředitele městské policie a primátora města o zjištěném pochybení, které odůvodnil, a vyzval je k nápravě cestou přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. Ředitel městské policie ochráncem zjištěné pochybení uznal a zavázal se zajistit ochráncem navrženou nápravu.

Podnět sp. zn.: 1655/2003/VOP/DU

Změní-li správní orgán právní kvalifikaci přestupku, která je známa postiženému, tak, že namísto přestupku, o kterém se vede řízení z moci úřední, jde o přestupek, o kterém se vede řízení na návrh postiženého, je správní orgán povinen o změně právní kvalifikace postiženého vyrozumět a poučit jej o nezbytnosti podání návrhu k zahájení řízení o přestupku, o lhůtě k podání návrhu a o náležitostech návrhu. Lhůta k podání návrhu počíná postiženému běžet teprve od okamžiku, kdy je správním orgánem o změně právní kvalifikace a z toho plynoucích důsledků vyrozuměn.

Stěžovatel J. J. se na ochránce obrátil se stížností na postup Komise pro projednání přestupků města D. (dále jen „správní orgán“). Stěžovatel namítal nečinnost správního orgánu v řízení o přestupku, v jejímž důsledku marně uplynula lhůta pro jeho projednání. Pan J. J. je členem sboru dobrovolných hasičů. Kritizoval okresní vedení sboru pro vadné zacházení s rodinými čísly. Pro jeho kritiku pracovníci okresního vedení sboru uveřejnili v místním deníku článek, jehož obsahem se stěžovatel cítil dotčen. Stěžovatel podal na autory článku trestní oznámení na Policii ČR v D. (dále jen „PČR“), která po nezbytném šetření věc postoupila správnímu orgánu. O svém postupu PČR stěžovatele vyrozuměla a současně mu sdělila, že správní orgán jej vyzve k další účasti na řízení. O přestupku, který byl policií oznámen, se obecně vede správní řízení z moci úřední.

Správní orgán změnil právní kvalifikaci oznámeného přestupku tak, že z přestupku, o kterém se vede řízení z moci úřední, se stal přestupek, o kterém se vede řízení na základě zvláštního návrhu postižené osoby. Správní orgán pana J. J. nevyrozuměl o změně právní kvalifikace a nepoučil ho o povinnosti podat návrh na projednání přestupku. Stěžovatel se tak nedozvěděl o tom, že mu, pokud má být ve věci jednáno, vznikla povinnost podat návrh na projednání přestupku, návrh nepodal a správní orgán po marném uplynutí lhůty věc odložil. Na dotaz stěžovatele, jak je ve věci postupováno, mu správní orgán sdělil, že přestupek nebyl projednán, protože nepodal příslušný návrh.

Ochránce zjistil v postupu správního orgánu několik pochybení. Nejzávažnějším z nich bylo nevyrozumění stěžovatele o změně právní kvalifikace přestupku a z toho plynoucí povinnosti podat ve lhůtě návrh na jeho projednání. Přes počáteční odmítání uznat své pochybení po opakované korespondenci a argumentaci ochránce správní orgán chybu uznal, na žádost ochránce se stěžovateli omluvil a v budoucích řízeních o přestupcích se bude řídit právním názorem ochránce.

Řízení o poskytnutí ochrany pokojného stavu

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 16 podnětů.

Také v roce 2004 se na veřejného ochránce práv obraceli občané, o jejichž návrhu na poskytnutí ochrany před zřejmým zásahem do pokojného stavu dle § 5 občanského zákoníku nebylo úřady rozhodnuto, anebo jejichž návrh byl úřadem zamítnut. Postup úřadů při rozhodování o ochraně pokojnému stavu byl proto diskutovaným tématem při setkání veřejného ochránce práv s řediteli krajských úřadů v lednu 2004.

Nejčastější výtkou ochránce vůči postupu správních orgánů při rozhodování o poskytnutí ochrany pokojnému stavu je snaha správních orgánů posuzovat, zda nepokojný stav je stavem

protiprávním. Předmětem ochrany dle § 5 občanského zákoníku je přitom pouze faktický stav, tj. stav pokojný. Proto by úvahy správních orgánů měly směřovat k zodpovězení otázek, zda existoval pokojný stav (v jaké podobě), zda došlo k zásahu do pokojného stavu a zda zásah do pokojného stavu je zřejmý. Zásah je zpravidla zřejmým tehdy, jestliže jeho zjištění (tj. poznání) nevyžaduje důkaz, resp. stačí-li k jeho zjištění důkaz bezprostředním vnímáním, tj. ohledáním. Případný rozpor v získaných důkazech musí příslušný správní orgán vést nezbytně ke konstatování, že ke zjištění, zda došlo k zásahu do pokojného stavu, je zapotřebí provést složitější důkazní řízení, a v důsledku toho není možno zásah považovat za zřejmý. V takovém případě musí být žádost o ochranu podle § 5 občanského zákoníku zamítnuta.

Podnět sp. zn.: 3064/2004/VOP/MB

Správní řízení o poskytnutí ochrany pokojného stavu podle ustanovení § 5 občanského zákoníku (dále jen „OZ“) je zahájeno již podáním návrhu, nikoliv z moci úřední po předchozím posouzení podané žádosti správním orgánem. Ve věci proto vždy musí být vydáno správní rozhodnutí, nikoliv zaslána odpověď pouze formou dopisu.

Při vyřizování podnětu směřujícího proti neposkytnutí ochrany dle ustanovení § 5 OZ ze spisového materiálu veřejný ochránce práv zjistil, že správní orgán ve věci nevydal rozhodnutí, ale žadateli odpověděl pouze formou dopisu, v němž mu sdělil, že jeho problém nelze řešit v režimu § 5 OZ. Správní orgán zastával názor, že je jeho povinností nejprve jakousi neformální cestou (mimo správní řízení) posoudit, zda jsou splněny podmínky pro poskytnutí ochrany. Pokud splněny nejsou, pak je třeba pouhým dopisem tuto skutečnost žadateli sdělit, pokud splněny jsou, je třeba zahájit (z moci úřední) správní řízení a vydat rozhodnutí, kterým bude žádosti vyhověno. Správní orgán tak interpretoval znění ustanovení § 5 OZ, podle něhož „došlo-li ke zřejmému zásahu do pokojného stavu, lze se domáhat ochrany ...“. Tento text si správní orgán vykládal tak, že nejprve musí být zjištěno, zda došlo k zásahu do pokojného stavu, a teprve poté může být ve správním řízení rozhodováno o poskytnutí pomoci.

Ochránce s tímto výkladem nesouhlasil, a proto zaujal stanovisko, že správní řízení o poskytnutí ochrany dle ustanovení § 5 OZ je zahájeno již podáním návrhu a v jeho průběhu se zkoumá splnění zákonných podmínek pro poskytnutí ochrany. Jestliže jsou podmínky splněny, správní orgán žádosti o pomoc vyhová a zásah zakáže či uloží obnovení předešlého stavu. Pokud některá z podmínek splněna není, návrh je třeba rozhodnutím zamítnout. Správní orgán stanovisko ochránce akceptoval.

Podnět sp. zn.: 3381/2004/VOP/KP

Řízení o zvláštní právní ochraně podle ustanovení § 5 občanského zákoníku je řízením správním, které má být uzavřeno vždy vydáním správního rozhodnutí.

Veřejný ochránce práv se zabýval podnětem paní J. F., jímž se na ochránce obrátila se žádostí o prošetření postupu Městského úřadu Rokytnice nad Jizerou ve věci poskytování ochrany pokojnému stavu podle § 5 občanského zákoníku. Stěžovatelka se opakovaně obracela na městský úřad se žádostmi o zjednání nápravy v domě, kde majitelka přestala topit. Její první podání nebylo vůbec vyhodnoceno jako žádost o ochranu pokojného stavu podle ustanovení § 5 občanského zákoníku a bylo bez dalšího postoupeno stavebnímu úřadu. Další žádost již byla posouzena správně, avšak aniž by bylo zahájeno správní řízení, městský úřad po předběžném posouzení věci konstatoval, že ke zřejmému zásahu do pokojného stavu nedošlo, ve věci nebylo vydáno rozhodnutí a žádost stěžovatelky byla odmítnuta neformálním dopisem.

Veřejný ochránce práv v rámci šetření konstatoval, že ochranu pokojnému stavu poskytuje pověřený obecní úřad v rámci správního řízení, které má být uzavřeno vydáním správního rozhodnutí, ať již kladného nebo záporného, což vyplývá z § 1 správního řádu, neboť se jedná o řízení, v němž se rozhoduje o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech fyzických a právnických osob.

2.14 Správa na úseku práva na zaměstnání

Správa na úseku zaměstnanosti

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 56 podnětů.

V oblasti práva na zaměstnání si v roce 2004 podstatná část osob, která se na veřejného ochránce práv obrátila, stěžovala na rozhodování úřadů práce o právech a povinnostech uchazečů o zaměstnání, zejména o přiznání a výši hmotného zabezpečení, přeplatku na něm, o sankčním vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání apod. Část podnětů směřovala proti faktickým úkonům úřadu práce, zejména proti nezařazení do evidence uchazečů o zaměstnání a zpětnému ukončení evidence pro nesplnění podmínek předpokládaných zákonem pro vedení v ní, zpravidla z důvodu výkonu funkcí v obchodních společnostech nebo z důvodu soustavné přípravy na budoucí povolání. Při šetření podnětů dospěl v řadě případů veřejný ochránce práv k závěru, že mnoha z nich by bylo možno předejít vstřícnějším přístupem při jednání s klienty a dostatečným plněním poučovací povinnosti zaměstnanci úřadů práce.

Veřejný ochránce práv se také podrobně zabýval výkonem kontrolní činnosti úřadu práce, jednak z pohledu kontrolovaných osob (zaměstnavatelů), jednak z pohledu osob, které podaly podnět k jejímu provedení. V několika případech zjistil nedostatky ve skutkových zjištěních zanesených v protokolech o kontrole a v chybném postupu v rámci kontrolního šetření. Předmětem šetření se stala také přiměřenost sankce závažnosti zjištěného porušení pracovněprávních předpisů. Při vyřizování písemných podnětů k provedení kontroly dodržování pracovněprávních předpisů opakovaně dochází k porušování principů dobré správy. Písemnosti úřadů práce, které reagují na podnět, jsou velmi často obecné, bez vypořádání se s konkrétními námitkami stěžovatele uvedenými v podnětu.

Veřejný ochránce práv v souvislosti s výkonem zvláštních oprávnění relativně široce vstoupil do legislativního procesu přípravy nové podoby zákona o zaměstnanosti svými připomínkami, které vplynuly ze zkušeností s aplikací platné právní úpravy při šetření podnětů. Lze konstatovat, že poté, co nový zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, vstoupil v účinnost, došlo k nápravě mnoha negativních jevů, jež s sebou přinášela aplikace zákonů č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, a č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů ČR na úseku zaměstnanosti. I když některé otázky zůstaly i nadále nedořešeny, zákon č. 436/2004 Sb., navazující na nový zákon o zaměstnanosti, přispěl k větší provázanosti právních předpisů o zaměstnanosti a předpisů s nimi souvisejících.

Podnět sp. zn.: 3169/2003/VOP/DL

Narušení vztahu důvěry mezi zprostředkovatelem úřadu práce a klientem může nepříznivě ovlivnit zprostředkování vhodného zaměstnání. Pokud jednání zprostředkovatele je sice z profesního hlediska nezávadné, ale nepřizpůsobí se životní situaci klienta, jde o jednání v rozporu s principy dobré správy. Uchazeči nelze nabízet pracovní místa, která neodpovídají jeho zdravotnímu stavu či kvalifikaci ani s odkazem na to, že s ním byl uzavřen tzv. individuální akční plán, který zavazuje obě strany ke zvýšeným aktivitám.

Veřejný ochránce práv řešil stížnost paní M. Ch. (osoby se ZPS) na postup pracovníků Úřadu práce v D. (dále jen „úřad práce“) při zprostředkování zaměstnání. Předmětem stížnosti byl zejména postup a jednání zprostředkovatelky tohoto úřadu. Stěžovatelka namítala, že ji pracovníce úřadu práce „šikanuje“, přestože je zřejmé, že má zájem pracovat a s úřadem práce aktivně spolupracuje. Úřadem práce jí byla také nabízena zdravotně či kvalifikačně nevhodná zaměstnání, což pociťovala jako pokus o ponížení.

V průběhu šetření ochránce zjistil, že uchazečce o zaměstnání bylo, i když bezpochyby v dobré víře, že to bude klientce ku prospěchu, nabídnuto několik pracovních míst, která neodpovídala jejímu zdravotnímu stavu či kvalifikaci. Takový postup však neodpovídá ustanovení zákona o zaměstnanosti.

Ředitel úřadu práce přešetřil chování a jednání svých podřízených a neshledal v jejich postupu žádná pochybení. Pracovnice úřadu práce, na jejíž chování stěžovatelka poukazovala, je dle jeho sdělení dlouholetou pracovnící, která má velké zkušenosti s prací s mladými i zdravotně postiženými osobami. Z důvodu plnění individuálního akčního plánu, na jehož uzavření uchazečka přistoupila, bylo třeba vyvíjet zvýšené aktivity při jeho plnění. Aktivity, které po ní zprostředkovatelka žádala, nelze podle názoru ředitele úřadu práce považovat za zaujatost, či dokonce útok nebo šikanu vůči ní. Situaci již ředitel vyřešil změnou v osobě zprostředkovatelky a zdá se, že se i klientka uklidnila.

Ochránce konstatoval, že úřad práce věnoval paní M. Ch. dostatečnou pozornost. Z korespondence se stěžovatelkou však bylo zřejmé, že ona sama velmi citlivě reaguje na fakt, že jako osoba se zdravotním postižením nemůže najít práci a příliš si připouští, že ji nikde nechtějí zaměstnat z důvodu její nemoci. Přijaté opatření ze strany úřadu práce v daném případě (vyhovění žádosti o změnu zprostředkovatelky) ochránce shledal dostačujícím, úřadu práce však navrhl uskutečnit školení pracovníků, zaměřené na komunikaci s psychicky labilními klienty. Ochránce úřad práce požádal, aby paní M. Ch. umožnil účast na dalších kurzech, jež by přispěly ke zvýšení její kvalifikace a umožnily jí tak zvýšení možností uplatnění na trhu práce.

Podnět sp. zn.: 2327/2004/VOP/DL

Úřadu práce nelze vytknout pochybení, pokud při rozhodování o vyřazení osoby z evidence uchazečů o zaměstnání podle zákona o zaměstnanosti rozhodl bez znalosti skutečnosti rozhodné pro vedení osoby v evidenci uchazečů o zaměstnání, jestliže osoba tuto skutečnost úřadu práce neoznámila, a nedostála tak své povinnosti stanovené zákonem.

Na ochránce se obrátila paní J. S. s žádostí o přezkoumání postupu Úřadu práce v P. ve věci vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání dle ustanovení § 7 odst. 3 tehdy platného zákona o zaměstnanosti a odstranění průtahů v odvolacím řízení u ministerstva práce a sociálních věcí.

Úřad vystavil uchazečce o zaměstnání doporučenku na místo šičky. Při jednání u potenciálního zaměstnavatele si však uchazečka stanovila podmínku práce pouze na žehlení a na zkrácený úvazek, proto k uzavření pracovního poměru nedošlo. Úřad práce toto jednání vyhodnotil jako úmyslné maření součinnosti s úřadem práce a vyřadil ji z evidence uchazečů o zaměstnání. Stěžovatelka proti tomuto rozhodnutí podala odvolání. V rámci odvolacího řízení předložila lékařskou zprávu o tom, že z důvodu špatného zraku není schopna vykonávat práci šičky a požadavek zkráceného pracovního úvazku odůvodnila péčí o nezletilé dítě. O těchto skutečnostech však v průběhu své evidence jako uchazečky o zaměstnání úřad práce neinformovala.

Ministerstvo práce a sociálních věcí v odvolacím řízení rozhodnutí úřadu práce zrušilo, neboť dospělo k závěru, že jednání stěžovatelky nelze hodnotit jako úmyslné maření součinnosti s úřadem práce. Stěžovatelka tudíž nadále zůstala v evidenci uchazečů o zaměstnání. Podle platného zákona o zaměstnanosti však již nesplnění oznamovací povinnosti o skutečnostech rozhodných pro vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání odůvodňuje vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence pro úmyslné maření součinnosti s úřadem práce.

Průtah v odvolacím řízení (devět měsíců) odvolací orgán vysvětloval ochránci nutností ověřit nejasnosti vyplývající z nečitelného lékařského potvrzení o zdravotním stavu uchazečky o zaměstnání a dlouhodobou nemocí pověřené zaměstnankyně odvolacího orgánu. Ochránce dobu trvání odvolacího řízení nepovažoval ani za přiměřenou ani odůvodněnou a vytknul odvolacímu orgánu pochybení. Vzhledem k tomu, že ve věci již bylo rozhodnuto, upustil ochránce od dalších opatření.

Ostatní působnost na úseku práce

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 16 podnětů.

Podnět sp. zn.: 1534/2004/VOP/BK

Metodický pokyn ministerstva práce a sociálních věcí instruoval úřady práce zakotvit do dohod, na jejichž základě byly žadatelům poskytovány dotace, sankce odpovídající rozpočtovým pravidlům. V případě porušení dohod tak byly příjemcům dotací ukládány správci daně v souladu s rozpočtovými pravidly sankce, které často několikanásobně překročí výši sankce dle dohody.

Stěžovatelka napadla vyměření penále stanovené finančním úřadem spojeného s porušením dohody o úhradě nákladů na zřízení nového pracovního místa k samostatné výdělečné činnosti. Penále totiž několikanásobně převýšilo úrok sjednaný s úřadem práce pro případ porušení dohody.

Ochránce konstatoval, že k pochybení finančního úřadu nedošlo. Zjistil pak, že úřad práce při uzavření dohody respektoval metodický pokyn ministerstva práce a sociálních věcí dopadající mimo jiné na případy poskytování prostředků státního rozpočtu na aktivní politiku zaměstnanosti (dotace na zřizování společensky účelných pracovních míst a na vytvoření veřejně prospěšných prací ve formě návratných finančních výpomocí, dotací na mzdové náklady, dotací na

úhradu úroků z úvěrů nebo jiných účelově určených dotací). Sjednal podle něj v dohodě sankci odporující skutečným následkům jejího porušení.

Ochránce nezpochybnil zákonnost rozhodnutí finančního úřadu, a tím výši uložené sankce a respektuje také pravidlo, že „neznalost zákona neomlouvá“. Stěžovatelka však byla o následcích porušení dohody nesprávně informována orgánem státní správy, který bezesporu má povinnost právo znát. Lze proto, byť s možnými výhradami, uvažovat o tom, že stěžovatelce mohla být při výkonu veřejné moci způsobena škoda nesprávným úředním postupem. Škoda by přitom spočívala v rozdílu mezi výší penále vyměřeného správcem daně v souladu s rozpočtovými pravidly a výší úroků z prodlení dle dohody. Pokud by totiž stěžovatelka nespolehala na obsah dohody a znala skutečné následky porušení dohody, mohla je svým postupem zmírnit.

Ochránce s ohledem na dosah pochybení oslovil také ministerstvo financí, které je oprávněno prominout specifikovanou část penále jak k žádostem jednotlivých příjemců dotací, tak rozhodnutím, které by dopadlo na příjemce dotací ve všech obdobných případech. V tomto ohledu ochránce zatím nedosáhl konkrétního výsledku.

Podnět sp. zn.: 1632/2004/VOP/DL

Při výkonu kontrolní činnosti nad dodržováním pracovněprávních a mzdových předpisů u zaměstnavatele je úřad práce povinen informovat toho, kdo podnět k provedení kontroly podal, o konečném výsledku kontroly, nikoliv pouze o výsledku prozatímním.

Pokud kontrolovaná osoba odmítne předložit úřadu práce požadované materiály s odkazem na citlivé údaje v nich obsažené, jde podle názoru ochránce o nesplnění povinnosti uložené jí ustanovením § 8 odst. 2 tehdy platného zákona č. 9/1991 Sb. a úřad by měl vymoci řádné splnění povinnosti uložením pořádkové pokuty.

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní A. P. se stížností na nečinnost Úřadu práce v P. při výkonu kontroly dodržování pracovněprávních a mzdových předpisů prováděné u jejího zaměstnavatele, která byla realizována na základě jejího podnětu ze dne 19. 12. 2000. V podnětu uvedla, že dosud nezná konečný výsledek kontroly, neboť od úřadu práce obdržela „Informaci o výsledku kontroly“ s tím, že probíhá řízení o námitkách, neboť kontrolovaná osoba využila zákonné možnosti podat ve smyslu ustanovení § 17 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, proti protokolu námítky.

Veřejný ochránce práv šetřením zjistil, že úřad práce nepostupoval v souladu s ustanovením § 8 tehdy platného zákona č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů ČR na úseku zaměstnanosti, neboť paní A. P. sice písemně informoval o kontrole provedené na základě jejího podnětu, nejednalo se však ještě o informaci o „výsledku kontroly“. Pro stěžovatelku tato informace jistě nemohla být dostačující, neboť v rámci námitkového řízení dochází k upřesnění skutkového stavu zjištěného kontrolou, tj. skutková zjištění úřadu práce v něm mohou doznat změn, které se odrazí na celkovém výsledku kontroly. Paní A. P. měla být tedy zaslána další informace o tom, kdy a s jakým výsledkem byla kontrola v dané věci skutečně uzavřena.

Průtahy, k nimž v průběhu kontroly došlo a v jejichž důsledku byla kontrola u dotčeného zaměstnavatele ukončena se značným časovým zpožděním, úřad práce vysvětloval tak, že kontrolovaná osoba odmítla předložit požadované materiály s odkazem na různé citlivé údaje v nich obsažené. Podle stanoviska ochránce však takové jednání kontrolované osoby nemůže mít za následek průtahy v řízení. Pokud kontrolovaný odmítl předložit potřebné doklady, nesplnil tak povinnosti, které mu byly uloženy ustanovením § 8 odst. 2 citovaného zákona a úřad práce měl možnost vymáhat řádné splnění povinnosti uložením pořádkové pokuty.

Se závěry ochránce se úřad práce ztotožnil a přiznal průtahy zejména v samém počátku šetření, kdy podnět ke kontrole předala paní A. P. v prosinci 2000 a kontrolní šetření bylo zahájeno úřadem práce až v dubnu 2002. Ředitel úřadu po zjištění tohoto pochybení odvolal z funkce tehdejší vedoucí právního a kontrolního odboru, jejíž vinou k pochybení došlo.

2.15 Dohled státu nad územní samosprávou a právo na informace

Dohled státu nad územní samosprávou

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 9 podnětů.

Také v roce 2004 zjistil ochránce v průběhu své činnosti některé nedůslednosti v oblasti dozorové činnosti nad místní samosprávou. Jednalo se zejména o nevyžadování originálů posuzovaných dokumentů a nesledování obsahových náležitostí zápisů a usnesení ze zasedání zastupitelstva obce či rady obce. S ohledem na poslání ochránce přispívat k ochraně práv a svobod osob je vysoká vypovídací úroveň dokumentů z jednání orgánů obce nutnou podmínkou zabezpečení přístupu občanů k informacím o činnosti obce, k využití možnosti podílet se na její správě a podkladem pro plnění informační povinnosti obecním úřadem a starostou obce.

Z poznatků ochránce vyplynulo, že jednotlivé dozorové orgány samy vyžadují značnou míru koordinace a metodického vedení, což přímo ovlivňuje jejich vlastní působení. Dozorové orgány v některých případech činily své úkoly formálně nebo způsobem, který nelze označit za řádný výkon dozorových oprávnění. Výkon dozoru nad samosprávou obcí je značně složitou činností, jež vyžaduje zpravidla právníké vzdělání pracovníka dozoru, aby mohl sledovat dodržování všech veřejnoprávních norem a nezužoval dozor pouze na hodnocení souladu předmětného aktu obce se zákonem o obcích. Není totiž ojedinělou skutečností, že je mj. opomíjeno hledisko ústavnosti. Pak se stává, že dozorový orgán konstatuje, že nezjistil žádné pochybení obce, přičemž ochránce v daném případě ze samotného zápisu shledá evidentní zneužití práva, anebo dokonce diskriminační jednání.

Podnět sp. zn.: 1970/2004/VOP/ZS

Dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí vykonává krajský úřad v přenesené působnosti a ministerstvo vnitra. Dozor se provádí následně, jeho předmětem je pouze zákonnost. Nevztahuje se na případy porušení právních předpisů občanského, obchodního a pracovního práva.

Stěžovatelka se obrátila na veřejného ochránce práv s podnětem k prošetření činnosti hejtmana kraje a postupu krajského úřadu při dozoru nad výkonem samostatné působnosti města. Požadovala, aby orgány kraje přešetřily aktivity města v oblasti hospodaření s majetkem, výběrová řízení na prodej a zainvestování městských pozemků, činnost stavebního úřadu a porušování zákona o obcích. S výsledky dozoru krajského úřadu nad výkonem samostatné působnosti města nebyla spokojena.

Ochránce prošetřil postup krajského úřadu při dozoru nad výkonem samostatné působnosti města a zjistil, že podání stěžovatelky krajskému úřadu bylo opodstatněné jen zčásti. Rada města při výkonu samostatné působnosti přijímala usnesení i poté, co klesl počet jejích členů, a tím porušila zákon o obcích. Obec sama zjednala nápravu doplněním zastupitelstva obce o náhradníka, volbou člena rady města a novým rozhodnutím rady města ve věcech, o kterých předtím rozhodla neoprávněně. Krajský úřad přijetí nápravných opatření ze strany orgánů obce vyhodnotil jako dostatečná, a nepřijal proto další opatření k nápravě. Ochránce konstatoval, že v tomto případě pochybilo i zastupitelstvo města nedostatečnou kontrolní činností vůči jednání a rozhodování rady města a pochybila také starostka města, když nevyužila pravomoci starosty obce pozastavit výkon usnesení rady obce, má-li za to, že je nesprávné, a předložit věc k rozhodnutí nejbližšímu zasedání zastupitelstva obce.

V ostatních oblastech činnosti města, tj. v majetkových věcech, výběrových řízeních a souvisejícím rozhodování orgánů města, krajský úřad konstatoval nepřislušnost orgánů dozoru zasahovat do samosprávy jinak, než následně, z jiných hledisek, než v souladu se zákony a jinými právními předpisy. Stěžovatelce proto doporučil využít jiných prostředků nápravy.

Krajský úřad rovněž správně vyhodnotil podnět k dozoru jako podklad pro činnost krajského úřadu v řízeních, v nichž je městskému úřadu nadřízen, a jako podnět pro kontrolní činnost krajského úřadu.

Šetření ochránce uzavřel konstatováním, že nezjistil porušení právních předpisů. Hejtman kraje vůči stěžovatelce, občance kraje, při vyřizování jejího podání postupoval v souladu se zákonem o krajích a v souladu s principy dobré správy.

Podnět sp. zn.: 2605/2003/VOP/ZS

Při výkonu dozoru krajského úřadu nad výkonem samostatné působnosti obce je orgán dozoru povinen vycházet z informací o skutečném stavu věci čerpaných z originálů listin zachycujících jednání orgánu obce.

Podnět pana B. M. směřoval proti krajskému úřadu ve věci provádění dozoru nad výkonem samostatné působnosti obce při realizaci usnesení zastupitelstva obce. Uvedl, že zastupitelstvo obce přijalo usnesení obsahující konkrétní způsob ošetření dřevin (kombinací kácení s průřezem), starosta obce ale provedl ošetření dřevin jiným způsobem. Se závěry dozoru provedeného krajským úřadem nebyl stěžovatel spokojen.

Šetřením postupu krajského úřadu ochránce zjistil, že podle ustanovení § 123 odst. 2 písm. a) zákona o obcích požádal krajský úřad obec o poskytnutí informací potřebných k výkonu dozoru nad samostatnou působností obce, ty mu byly poskytnuty starostou obce ústně a takto poskytnutá informace byla následně potvrzena písemně. Podle vyjádření krajského úřadu si rozhodnutí v této věci zastupitelstvo obce vyhradilo, usnesení vyhodnotil jako obecné, neuvádějící ani počet ani jinou identifikaci dřevin, které měly být pokáceny, ani čas, ve kterém se tak mělo stát. Krajský úřad dospěl k závěru, že v daném případě nedošlo k porušení zákona o obcích a toto zjištění sdělil stěžovateli.

Veřejný ochránce práv šetřením zjistil, že krajský úřad při dozoru vycházel z listiny zachycující zasedání zastupitelstva obce, z níž nebylo patrné, zda šlo o kopii platného zápisu z jednání zastupitelstva obce, neboť se jednalo o pouhý výtisk z počítače. Nebyl v něm zachycen údaj o tom, že si zastupitelstvo obce rozhodnutí vyhradilo, nebyly zachyceny změny či doplnění programu zasedání ani průběh zasedání. Obsah usnesení byl velmi obecný, chyběl podpis starosty obce, ze zápisu nebylo zřejmé, kteří ověřovatelé byli jmenováni, pod usnesením byla jako ověřovatel uvedena pouze jedna osoba, jejíž podpis rovněž chyběl. Ochránce dospěl k závěru, že pokud by se jednalo o skutečnou kopii následně podepsaného a ověřeného dokumentu, pak by ověření jedním ověřovatelem bylo v rozporu se zákonem o obcích. Z těchto zjištění bylo zřejmé, že krajský úřad při provádění dozoru nenahlédl do originálu zápisu, resp. si nevyžádal doručení jeho kopie. Z dozorového spisu rovněž nebylo patrné, že obec byla dozorovým orgánem vyzvána ke zjednání nápravy.

Závěry šetření veřejného ochránce práv krajský úřad akceptoval, vyrozuměl obec, napravil své pochybení a ochránci sdělil, že učinil opatření, aby se podobná pochybení v dozorové činnosti krajského úřadu neopakovala.

Právo na informace

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 19 podnětů.

Vzhledem k tomu, že přístupu k informacím se občané domáhají v nejrůznějších oblastech veřejné správy, velmi často se problém při poskytování či jiného zpřístupnění dokumentů ve veřejné správě vyskytuje jako dílčí otázka podnětů adresovaných ochránci i v jiných oblastech, například na úseku daní a financí, stavebnictví, ochrany kulturních památek, přestupků a zejména v činnosti samosprávy. S nedodržováním zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, se ochránce setkává při šetření podnětů i v dalších oblastech, zejména ze strany ministerstva zdravotnictví.

Nejčastější chybou úřadů při aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím je vadné vyhodnocení podání občana (úřad nerozpozná, že se jedná o žádost o poskytnutí informací, a ani případ neneviduje), nečinnost úřadu (což má za následek uplatnění fikce rozhodnutí o odepření informace), nedodržení formy rozhodnutí při odmítání informací, odmítnutí informací osobě, která není účastna na řízení, apod.

Vedle odepírání informací ze strany státních orgánů nebo orgánů samospráv zaznamenal veřejný ochránce práv zamítavý přístup k poskytování informací u tzv. veřejných institucí hospodařících s veřejnými prostředky (např. Ředitelství silnic a dálnic, Garanční fond obchodníků s cennými papíry), které funkci povinného subjektu popírají. Rozsah působnosti však ochránci neumožňuje vůči těmto subjektům zasáhnout.

Podněty sp. zn.: 2192/2004/VOP/ZS, 3957/2004/VOP/ZS a další

V případě, že povinný subjekt žádosti o informaci nevyhověl a nevydal o tom rozhodnutí, nastupuje zákonem předpokládaná fikce, že povinný subjekt vydal rozhodnutí, kterým informace odepřel. Proti tomuto fiktivnímu rozhodnutí lze podat odvolání do 15 dnů ode dne, kdy uplynula lhůta pro vyřízení žádosti.

Požádá-li žadatel o poskytnutí již zveřejněné informace, může povinný subjekt místo poskytnutí informace odkázat žadatele na zveřejněnou informaci. Pokud ale žadatel trvá na tom, aby mu povinný subjekt informaci, která již byla zveřejněna, poskytl, povinný subjekt ji musí poskytnout.

Pan K. K. žádal veřejného ochránce práv o pomoc v přístupu ke kompletním informacím o dotačních programech kraje. Schválené a na internetové adrese kraje zveřejněné seznamy dotačních programů, včetně peněžních částek, jsou podle stěžovatele nedostatečné a ne-transparentní a postrádá také zveřejnění seznamu zamítnutých projektů. Opakovaně žádal o poskytnutí informací, s odpovědí tiskové mluvčí kraje ani s odpovědí vedoucího pracovníka krajského úřadu nebyl spokojen.

Rozhodování o poskytování dotací z rozpočtů krajů a informace týkající se řízení o poskytování dotací náleží do samostatné působnosti kraje, ochránce tedy nemohl s ohledem na zákonem vymezenou působnost poskytnout stěžovateli konkrétní pomoc při získání požadovaných informací, poskytl mu však právní stanovisko ve věci.

Podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, jsou orgány kraje povinny poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti. Při poskytování informace, která se týká rozpočtu kraje, má orgán kraje povinnost poskytnout informace o rozsahu a příjemci těchto prostředků, aniž by šlo o porušení obchodního tajemství. Pokud žádost směřuje k poskytnutí zveřejněné informace, může povinný subjekt místo poskytnutí informace sdělit žadateli údaje umožňující vyhledání a získání zveřejněné informace, a pokud žadatel trvá na přímém poskytnutí zveřejněné informace, povinný subjekt je povinen mu ji poskytnout. Poskytnutí informace může omezit jen v případě, že jde o novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí do doby, než se příprava ukončí rozhodnutím. Požadovanou informaci povinný subjekt poskytne ve lhůtě do 15 dnů od přijetí žádosti a v případě, že žádosti byť jen zčásti nevyhoví, vydá o tom v uvedené lhůtě rozhodnutí, s výjimkou případu, kdy žádost odloží z důvodu, že se nevztahuje k jeho působnosti.

V posuzovaném případě byl žadatel odkázán na Zásady pro poskytování účelových dotací na vyhlášené dotační programy z rozpočtu kraje, obsahující informace o vyhodnocování a výběru žádostí, schvalování projektů, včetně výše dotací a způsobu a lhůtě zveřejnění usnesení zastupitelstva na úřední desce krajského úřadu a webových stránkách kraje s doplňkovou informací, že seznam zamítnutých žádostí není na webových stránkách zveřejněn. S odpovědí stěžovatel nebyl spokojen a rozhodl se požádat o informace písemně podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Poté mu byl elektronickou formou postoupen seznam projektů, na které dotace byly poskytnuty, a seznam projektů, na které dotace nebyly poskytnuty, včetně seznamu projektů, u nichž se vyskytly formální vady. Informace byly poskytnuty v obsahu a formě, jak byly projednány a schváleny zastupitelstvem kraje.

V případě, že žadatel nabyl dojmu, že povinný subjekt jeho žádosti nevyhověl, byť i jen z části, a nevydal o tom rozhodnutí, nastupuje zákonem předpokládaná fikce, že povinný subjekt vydal rozhodnutí, kterým informace odepřel. Proti tomuto fiktivnímu rozhodnutí lze podat odvolání do 15 dnů ode dne, kdy uplynula lhůta pro vyřízení žádosti. Obdobná fikce je v zákoně o svobodném přístupu k informacím stanovena i pro případ nečinnosti odvolacího orgánu. Rozhodnutí o odmítnutí žádosti je přezkoumatelné soudem.

2.16 Ostatní obory v působnosti ochránce

V roce 2004 bylo z ostatních oblastí v působnosti doručeno 168 podnětů.

Ochrana hospodářské soutěže

Podněty, týkající se hospodářské soutěže, mají většinou multidisciplinární charakter, dány jednak oborem meritorního obsahu té které kauzy, s níž se stěžovatel na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže obrací, a jednak řízením Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Veřejný ochránce práv zastává názor, že správní uvážení ve správních řízeních (resp. šetřeních) ve věci porušení hospodářské soutěže je poměrně široké. Vzhledem k tomu ochránce sleduje, zda správní uvážení nepřekročilo meze dané zákonem, a především sleduje procesní stránku správních řízení vedených Úřadem.

Podnět sp. zn.: 2816/2003/VOP/PKK

Jestliže kolektivní správce uplatňuje vůči dvěma skupinám uživatelů v totožných případech rozdílné podmínky, je toto jednání v rozporu s autorským zákonem,

jakož i se zákonem na ochranu hospodářské soutěže. Ochranu před takovým jednáním může poskytnout jak ministerstvo kultury, tak Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

Na ochránce se obrátil pan R. H. společně se společností C. A., s. r. o., s podnětem směřujícím vůči nečinnosti ministerstva kultury a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ve věci dozoru nad činností kolektivního správce. Stěžovatel se na tyto správní úřady obrátil s žádostí o realizaci dozorových oprávnění proti kolektivnímu správci, který protiprávně uplatňoval vůči dvěma skupinám uživatelů (provozovatelům hudebních hracích automatů) rozdílné podmínky. Dále namítal, že kolektivní správce po něm požaduje nepřiměřené odměny (tarify) za užití autorských děl. Ochránce zahájil šetření zaměřené na prověření postupu (nečinnosti) dotčených správních úřadů.

Kolektivní správce umožňoval provozovatelům hudebních automatů s harddiskem zhotovit neomezené množství kopií zvukových záznamů na harddisk automatu, zatímco provozovatelům klasických hudebních automatů (pouze s CD) rozmnožování zvukových záznamů neumožňoval. Z hlediska autorskoprávního je podle názoru ochránce nerozhodné, zda je rozmnoženina zvukového záznamu zhotovena ve formátu MP3 na harddisk hudebního automatu nebo zda je zhotovena na klasický kompaktní disk, výše uvedeným jednáním kolektivního správce tudíž dochází k porušování povinností kolektivního správce stanovených v § 100 odst. 1 písm. h) autorského zákona (uplatňování rovných podmínek vůči uživatelům předmětů ochrany).

Veřejný ochránce práv se současně zabýval jednáním kolektivního správce z hlediska zákona o ochraně hospodářské soutěže. Z pohledu možného zneužití dominantního postavení na trhu je podle názoru ochránce třeba vzít v úvahu, že kolektivní správce má dominantní postavení ve většině případů, bez ohledu na to, zda disponuje oprávněním k udělování licencí k výkonu práva užití předměty ochrany. Požadoval, aby dotčené orgány zahájily potřebné kroky k nápravě situace. Vzhledem k tomu, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže zahájil s příslušným kolektivním správcem správní řízení ve věci možného zneužití dominantního postavení na trhu, rozhodl se ochránce případ uzavřít. Současně požádal, aby ho příslušné úřady průběžně informovaly o krocích, které v dané věci podnikají.

Podnět sp. zn.: 1344/2003/VOP/AŽ

Průběh správního řízení i před správními orgány zvláštní povahy musí být v souladu se zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy, a to jak předpisy hmotněprávními, tak předpisy procesními.

Krajský soud, u kterého byl napaden postup Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“), se nezabýval námitkami jednoho z účastníků řízení, společnosti MPK, směřujícími proti procesnímu postupu Úřadu. Veřejný ochránce práv zahájil šetření, jehož cílem nebylo posuzovat jen proces zahájení (a následného zastavení) správního řízení, ale to, jakým způsobem bylo správní řízení vedeno a zda nebyla některému z účastníků upírána procesní práva, přiznaná zejména správním řádem.

V řízení, které Úřad zahájil se šesti vydavateli periodického tisku ve věci možného narušení hospodářské soutěže, bylo v průběhu správního řízení vydáno rozhodnutí o nařízení předběžných opatření a následně rozhodnutí o zrušení předběžných opatření, která byla doručována jednotlivě pouze těm z účastníků řízení, vůči kterým směřovala. Společnosti MPK doručena nebyla, neboť v případě nařízení a zrušení předběžných opatření mu dle názoru Úřadu nebylo nic ukládáno a nebyl žádných povinností z dříve nařízených předběžných opatření zproštěván. Přesto účastník řízení proti zamítnutí předběžných opatření podal opravné prostředky, které odvolací orgán zamítl z důvodu, že rozklady podala osoba, která k tomuto úkonu nebyla oprávněna.

Veřejný ochránce práv posoudil věc z pohledu správního řízení, zejména vztah řízení o předběžném opatření k řízení „hlavnímu“ (ať už jde o řízení zvláštní či nikoliv), komu se rozhodnutí o předběžném opatření doručuje a kdo je účastníkem tohoto řízení, shoda okruhu účastníků řízení o předběžném opatření s okruhem účastníků „hlavního“ řízení, kdo má právo se proti rozhodnutí o předběžném opatření (resp. o zrušení tohoto rozhodnutí) odvolat. Konstatoval, že okruh účastníků v řízení o předběžném opatření je stejný jako v řízení „hlavním“. Účastníku řízení měla být proto doručena všechna rozhodnutí o nařízení a zrušení předběžných opatření, neboť i jeho práva jsou rozhodnutím o nařízení a zastavení předběžných opatření dotčena. Odmítnutí opravného prostředku účastníka řízení proti zamítnutí předběžných opatření z Úřadem uvedených důvodů odporovalo ustanovení správního řádu.

Správní řízení bylo Úřadem v průběhu šetření veřejným ochráncem práv ukončeno a rozhodnutí o zrušení předběžných opatření pozbyla účinnosti. Aby zamezil dalšímu možnému nesprávnému postupu Úřadu a následnému poškození práv účastníků řízení, vyzval veřejný ochránce práv předsedu Úřadu, aby do budoucna přehodnotil dosavadní právní názor a návazně i postup v řízeních, konkrétně při zasílání rozhodnutí o nařízení (zrušení) předběžných opatření a přiznání oprávnění účastníka řízení k podání rozkladu.

Správa na úseku podnikání, živnostenské úřady a ochrana spotřebitele

Na úseku správy živnostenského podnikání se ochránce setkává s řadou dílčích problémů platné právní úpravy (jedná se například o problematiku přerušení výkonu živnosti, povinnosti prokázat vlastnické či užívací právo k nemovitosti, v níž je umístěna provozovna, problematiku zániku živnostenského oprávnění apod.). Ochránce však upozorňuje, že není ke škodě věci běžně využíváno, že živnostenské úřady mají širší působnost než pouze ve vztahu k živnostenskému podnikání, neboť živnostenské úřady rovněž plní důležitou úlohu v rámci ochrany spotřebitele. Své širší působnosti by si měly být živnostenské úřady vědomy a při provádění živnostenských kontrol (resp. sankčních řízení) by měly jednat podnikatelských subjektů posuzovat rovněž s ohledem na ochranu spotřebitelů.

Na úseku ochrany spotřebitele se ochránce setkává především s absencí účinného a rychlého mechanismu řešení spotřebitelských sporů (vyřizování reklamací). V této souvislosti se ochránce rozhodl v roce 2005 prošetřit možnosti České obchodní inspekce v dané věci. Je zřejmé, že spotřebitelské spory jsou svou povahou spory soukromoprávními, přesto je otázka, zda Česká obchodní inspekce nemá zákonem svěřenu v případě stížností na vyřízení reklamace větší působnost, než odpovídá současné praxi tohoto správního orgánu.

Podněty sp. zn.: 2626/2003/VOP/TČ, 2471/2003/VOP/TČ a další

Návrh orgánu státní správy na zrušení živnostenského oprávnění pro podnikání v oblasti cestovního ruchu je nutné považovat pouze za podnět k zahájení řízení o zrušení živnostenského oprávnění nebo pozastavení provozování živnosti. Řízení se potom zahajuje ex offo prvním úkonem, který živnostenský úřad vůči provozovateli cestovní kanceláře učiní.

Odvolací orgán má povinnost ve věci rozhodnout poté, co je z povahy věci zřejmé, že případné zrušení rozhodnutí a vrácení věci orgánu, který rozhodoval v prvním stupni, může správní řízení pouze neúměrně protáhnout, a tím porušit zásadu rychlosti a hospodárnosti správního řízení.

Na veřejného ochránce práv se obrátilo několik občanů se stížnostmi na postup Obecního živnostenského úřadu v O. a Krajského živnostenského úřadu ve věci týkající se podnikání paní H. K. v oblasti cestovního ruchu bez povinného pojištění proti úpadku. Šetřením veřejného ochránce bylo zjištěno pochybení obou výše uvedených orgánů státní správy, spočívající zejména v nedostatečném využití všech možností, které umožňuje správní řád. Ochránce se neztotožnil s názorem živnostenského úřadu, že byl vázán návrhem ministerstva pro místní rozvoj na zrušení živnostenského oprávnění, přestože je ministerstvo oprávněno vydávat stanoviska k žádostem o koncesi k provozování cestovní kanceláře.

Krajský živnostenský úřad v pozici odvolacího orgánu pak řízení zbytečně prodloužil tím, že namísto doplnění dokazování a změny rozhodnutí živnostenského úřadu rozhodnutí zrušil a věc živnostenskému úřadu vrátil k novému projednání a rozhodnutí, ačkoliv nebylo pochyb o důležitosti rychlosti vyřízení věci s ohledem na zájmy třetích osob. Krajský živnostenský úřad odůvodnil nemožnost takového postupu tím, že kdyby odvolací orgán změnil v odvolacím řízení výrok rozhodnutí v neprospěch odvolatele na základě zásadního doplnění dokazování a rozhodl by zcela odlišně od závěrů prvoinstančního orgánu, byl by tím účastník řízení výrazně omezen na svých subjektivních právech, protože by mu bylo upřeno právo na řádný opravný prostředek proti takovému rozhodnutí. Ochránce odkázal na zřejmé okolnosti konkrétního případu a na možnost napadení rozhodnutí o odvolání správní žalobou.

Podnět sp. zn.: 2408/2004/VOP/TČ

Při koupi spotřebního zboží na základě kupní smlouvy není možné uplatňovat reklamaci na tzv. bonusy (resp. dary) k nakoupenému zboží poskytnuté, poněvadž podle zákona o ochraně spotřebitele se na tyto bonusy nevztahuje. Záruka je poskytována pouze na výrobek, ke kterému je uzavřena smlouva.

Na veřejného ochránce práv se obrátila stěžovatelka se stížností na jednání (resp. rozhodnutí) České obchodní inspekce (dále jen „ČOI“) ve věci spotřebitelky, která se cítí být poškozena jednáním společnosti KV, u které zakoupila na základě kupní smlouvy zboží, k němuž dostala jako bonus nože.

Stěžovatelka nabyla dojmu, že se jedná o falzifikáty nožů a obrátila se na společnost s reklamací daného výrobku. Reklamace nebyla v zákonné lhůtě vyřízena. Proto se obrátila na ČOI se stížností na nevyřízení reklamace. ČOI bylo zjištěno, že na reklamaci spotřebitelky bylo ze strany dotčené společnosti reagováno se sdělením, že není její povinností poskytovat záruky na tzv. bonusy, které dostala k výrobku, a nabídli jí výměnu za jiné dárky, s čímž však stěžovatelka nesouhlasila.

Ohledně podezření, že se jedná o falzifikáty, byla spotřebitelce Českou obchodní inspekcí velice podrobně vysvětlena problematika týkající se ochranných známek a jejich možných padělků. Na bonusy k nakoupenému zboží poskytnuté, které nejsou zbožím, ale v podstatě darem, se ustanovení § 19 odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele nevztahuje. Vzhledem k tomu, že není možné vyloučit případy, že skutečně jsou spotřebitelům prodávány výrobky, které jsou falzifikáty jisté značky, byly potřebné informace o této věci předány odboru metodiky všeobecné kontroly Ústředního inspektorátu ČOI k případnému využití v rámci kontrolních akcí ČOI. Vedoucí oddělení vnitřní kontroly ČOI doporučí zaměřit se při kontrolní činnosti i na prodejní akce mimo prostory obvyklé k podnikání (prodejní a prezentační zájezdy). V dané věci však veřejný ochránce práv sdružení sdělil, že dospěl k závěru, že dotčený orgán státní správy postupoval v souladu s platnou právní úpravou.

Správa na úseku školství

Veřejný ochránce práv v loňské zprávě poukazoval na neutěšený stav právní úpravy ve školství, která byla roztříštěna do mnoha právních předpisů různé právní síly, aniž mezi nimi existovaly systémové vazby. Proto ochránce vítá přijetí nového školského zákona, který upravuje správu na úseku školství komplexně a reaguje na problémy, které byly dříve řešeny pouze právními předpisy nižší právní síly (např. otázku školního stravování, vzdělávání žáků se specifickými vzdělávacími potřebami nebo vyučování náboženství na veřejných školách).

Přijetím nového školského zákona došlo rovněž k ujasnění postavení ředitele školy jako subjektu, kterému je svěřen výkon státní správy na úseku školství. Podle dříve platných právních předpisů bylo především nejasné, podle jakých procedurálních pravidel má ředitel postupovat při rozhodování (o zařazení dítěte do školy, o vyloučení atd.) za situace, kdy byla zákonem vyloučena aplikace správního řádu na rozhodování ředitelů škol zřizovaných obcemi.

Zmíněnou absenci konkrétní a jednoznačné právní úpravy, která musela být řešena často složitým a nejednotným výkladem, vyřešil nový školský zákon zcela jednoznačně tím, že na rozhodování ředitelů všech škol zřizovaných veřejnoprávními korporacemi (státem, krajem, obcí) výslovně vztáhl správní řád. Dochází tak k posílení právní jistoty občanů, neboť ředitel bude při rozhodování povinen respektovat nejen materiální stránku věci, ale i formální náležitosti a procesní pravidla správního řízení.

Podnět sp. zn.: 666/2004/VOP/JH

I když hmotněprávní předpis pro určité odvětví státní správy výslovně vylučuje aplikaci správního řádu, avšak jedná se o rozhodování o právech a povinnostech občanů v oblasti státní správy, je správní orgán povinen postupovat v souladu se základními zásadami správního řízení, které se na tento správní proces použijí přiměřeně.

Na veřejného ochránce práv se obrátil P. M. se stížností na průtahy rozhodování ředitele školy o přestupu jeho dcery do tzv. „waldorfské třídy“ základní školy a současně i na postup ředitele v řízení o přestupu žákyně. Uváděl, že ředitel rozhoduje svévolně, své rozhodnutí mu sdělil pouze telefonicky, nezaslal mu písemné vyhotovení a bránil tak stěžovateli v možnosti napadnout rozhodnutí odvoláním.

Veřejný ochránce práv zahájil ve věci šetření. Krátce po jeho zahájení zaslal ředitel stěžovateli písemné rozhodnutí, avšak přestup zamítl pro odlišnost vzdělávacího programu tzv. „waldorfské školy“ od vzdělávacího programu základní školy, podle něhož byla žákyně dosud vyučována. Ačkoliv ředitel stěžovateli telefonicky avizoval posouzení schopností dítěte před zkušební komisí, k tomuto kroku před vydáním rozhodnutí nepřistoupil. Odvolání stěžovatele proti rozhodnutí ředitele školy ke krajskému úřadu odmítl krajský úřad projednat, ačkoliv k tomu má v zákoně výslovně stanovenou kompetenci. Argumentoval tím, že zákon vylučuje

aplikaci správního řádu na rozhodování ředitele základní školy zřízené obcí o přestupu žáka, tudíž nejsou stanoveny meze a způsoby pro výkon státní moci krajským úřadem v odvolacím řízení.

Veřejný ochránce práv konstatoval pochybení ředitele spočívající v tom, že postupoval v rozporu se základními zásadami správního řízení, které se přiměřeně vztahují na veškerou správní činnost. Ředitel pochybil zejména tím, že neposoudil skutečný stav věci, v tomto případě schopnosti a vlastnosti dítěte, ačkoliv to navíc sám při rozhovoru se stěžovatelem avizoval. Ochránce konstatoval rovněž pochybení na straně krajského úřadu, který se měl odvoláním stěžovatele zabývat a posoudit, zda ředitel při rozhodování postupoval v souladu se základními zásadami správního řízení.

Ředitel ani krajský úřad se s názorem ochránce neztotožnili. Ředitel však přesto zaslal stěžovateli omluvný dopis a vzhledem k tomu, že „waldorfské třídy“ byly administrativně převedeny na jinou školu, zákyně M. M. do této třídy přestoupila. Krajský úřad i nadále trval na svém stanovisku, že nemůže přezkoumávat rozhodnutí ředitelů škol zřizovaných obcí, proto se veřejný ochránce práv obrátil na nadřízený orgán, Ministerstvo školství a kultury ČR. Ministerstvo potvrdilo názor ochránce a odkázalo na své dřívější stanovisko, podle něhož se mají ředitelé základních škol zřizovaných obcemi při rozhodování řídit správním řádem analogicky.

S účinností od 1. ledna 2005 je výše popsany problém již dostatečně legislativně upraven v novém školském zákoně, který stanoví, že veškeré rozhodování ředitelů veřejných základních škol se řídí správním řádem.

Podnět sp. zn.: 758/2004/VOP/JH

Studium na střední škole nelze ukončit na žádost zákonného zástupce žáka bez projevu vůle nezletilého žáka, který směřuje k ukončení studia.

Na veřejného ochránce práv se obrátila s žádostí o pomoc ředitelka diagnostického ústavu pro mládež (dále jen „DÚM“). Jednomu z jí svěřených dětí, M. T., bylo ukončeno studium na Středním odborném učilišti v B. Studium ukončil ředitel školy na žádost matky M. T. poté, co se žák opakovaně provinil proti školnímu řádu. Důvodem pro ukončení studia, uvedeným ve správním rozhodnutí o ukončení studia, byla žádost matky coby zákonného zástupce, nikoliv provinění proti školnímu řádu. Rozhodnutí bylo doručeno pouze matce M. T. a kurátorce, od níž se zaměstnanci DÚM o ukončení studia dozvěděli.

Veřejný ochránce práv zahájil šetření z vlastní iniciativy ohledně postupu ředitele školy při ukončení studia žáka. Po dohodě s ředitelem školy se konalo společné jednání veřejného ochránce práv se zástupci středního odborného učiliště, DÚM a kurátorkou nezletilého. Ochránce konstatoval pochybení ředitele školy, které spočívalo v nesprávném postupu a matení pojmů, tj. vyloučení žáka na základě žádosti zákonného zástupce žáka, aniž s tím M. T. vyjádřil souhlas, resp. ukončil studium na vlastní žádost. Vyhláška o středních školách vyžaduje pro ukončení studia žádost žáka, teprve po tomto právním úkonu doplněnou souhlasem zákonného zástupce.

Ředitel své rozhodnutí zrušil a zajistil komisionální přezkoušení žáka, aby mohl ukončit pololetí. M. T. u zkoušek uspěl, poté přestoupil na jinou školu a na této škole pokračoval ve studiu.

Podnět sp. zn.: 2201/2002/VOP/KČ

Jestliže stát deklaruje v závazných předpisech, že určitý typ vzdělání je rovnocenný s jiným, pak by se neměl ani v pozdějších letech dopouštět rozdílného zacházení s absolventy obou typů vzdělání.

V 60. letech 20. století byla rozkazem ministra obrany zřízena pedagogická výuka na vyšších vojenských učilištích. Vyšší vojenská učiliště nebyla sice vysokými školami, avšak podle směrnic tehdejšího ministerstva školství a kultury pedagogické vzdělání jimi poskytované svou povahou odpovídalo vzdělání na pedagogických fakultách a bylo s ním ve všech ohledech rovnocenné. Opomenutím současného ministerstva obrany však došlo k tomu, že v přechodných ustanoveních současného zákona o vysokých školách nebylo na absolventy tohoto typu vzdělání pamatováno, a nebyl jim výslovně přiznán vysokoškolský titul. Byl však přiznán absolventům vojenských vysokých škol stejně jako absolventům jiných tehdejších vysokých škol. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy přijalo výklad, podle něhož absolventům pedagogického vzdělání na vyšších vojenských učilištích vysokoškolský titul podle současného zákona přiznat nelze. S tímto výkladem polemizoval veřejný ochránce práv a poukazyval na to, že tak

dochází k různému zacházení s absolventy obdobného vzdělání, kteří mají mít podle tehdy platných předpisů rovnocenné postavení, což je v rozporu s jedním ze základních principů dobré správy, zakotveným např. v Evropském kodexu řádné správní praxe.

Na základě jednání veřejného ochránce práv došlo k dohodě mezi zástupci obou ministerstev. Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy přijalo názor veřejného ochránce práv a zavázalo se navrhnout pedagogickou fakultu některé současné veřejné vysoké školy, která těmto absolventům vydá osvědčení o nabytí akademického titulu. Ministerstvo obrany dále sdělilo, že pokud tento postup z jakéhokoliv důvodu nepovede k požadovanému výsledku, je připraveno navrhnout novelizaci zákona o vysokých školách, která by právo absolventů pedagogického vzdělání na vyšších vojenských učilištích na uznání dosažené kvalifikace a akademický titul zakotvila do zákona výslovně bez potřeby dalšího výkladu.

Dozor státu nad peněžními ústavami, cenová regulace

V oblasti státního dozoru nad peněžními ústavami ochránce ukončil šetření, které bylo zaměřeno na problematiku výkonu státního dozoru nad penzijním připojištěním. Ochránce shledal, že ve výkonu státního dozoru existovaly určité nedostatky, a to zejména nedostatečná spolupráce ministerstva financí a Komise pro cenné papíry (oba orgány měly rozdílné pohledy na využití prostředků státního dozoru). Ochránce, stejně jako v roce 2003, obdržel značné množství podnětů směřujících proti Garančnímu fondu obchodníků s cennými papíry ve věci výplaty náhrad za zkrachovalé obchodníky s cennými papíry. Vzhledem k tomu, že Garanční fond není správním úřadem, spadají tyto podněty mimo působnost ochránce. S ohledem na závažnost situace však ochránce problematiku výplaty náhrad průběžně sleduje a dovoluje si v této zprávě opakovaně upozornit zákonodárce na nedostatky současné právní úpravy (srov. část III. této zprávy).

Podnět sp. zn.: 5164/2002/SZD/TČ

Problematičnost současné právní úpravy státního dozoru nad penzijním připojištěním spatřuje veřejný ochránce práv v možném střetu kompetencí ministerstva financí a Komise pro cenné papíry při volbě a uplatňování prostředků dozoru (pozasazení oprávnění představenstva nakládat s majetkem penzijního fondu a ustanovení tzv. správce majetku).

Druhoinstanční orgán je povinen vydat rozhodnutí ve lhůtách podle správního řádu. Lhůta přitom počíná běžet od postoupení spisové dokumentace prvoinstančním orgánem.

Ochránce zahájil šetření z vlastní iniciativy ve věci dozoru státu nad penzijními fondy poté, co obdržel množství podnětů účastníků penzijního připojištění, kteří se cítili poškozeni a mimo jiné napadali nedostatečnost státního dozoru nad penzijními fondy. Cílem šetření ochránce bylo prověření výkonu dozoru ze strany ministerstva financí (dále jen „MF“) a Komise pro cenné papíry (dále jen „Komise“) nad vybranými penzijními fondy.

Ochránce v rámci šetření upozornil zejména na skutečnost, že v České republice v současné době působí dva orgány státního dozoru nad penzijním připojištěním, které však mohou mít (resp. často měly) rozdílné názory na volbu prostředků, jichž je třeba v rámci dozoru použít. Rozhodnutí o pozastavení oprávnění představenstva nakládat s majetkem penzijního fondu a ustanovení tzv. správce majetku [viz ustanovení § 43 odst. 1 písm. c) zákona o penzijním připojištění] v daných případech mohla Komise pro cenné papíry přijmout pouze za podmínky souhlasu ze strany MF. Nesouhlasilo-li ministerstvo s opatřením navrhaným Komisí, nebyla Komise oprávněna rozhodnout sama, a nemohla tedy sama realizovat ta opatření, která považovala za účelná.

Ochránce dále zjistil pochybení spočívající v nedodržování lhůt stanovených správním řádem pro vydání rozhodnutí, neboť MF v některých případech rozhodovalo o rozkladech proti rozhodnutím o pozastavení oprávnění představenstva nakládat s majetkem penzijního fondu i ve lhůtách delších než 6 měsíců.

Ochránce vytkl MF zejména liknavost při výkonu dozoru nad některými konkrétními penzijními fondy. Vzhledem k tomu, že v současnosti je připravována nová koncepce výkonu státního dozoru nad finančním trhem (tj. nejen nad penzijním připojištěním), která problematiku týkající se střetu kompetencí orgánů státního dozoru již uspokojivě řeší, ochránce již po ministerstvu nepožadoval žádná opatření k nápravě. Záměr postupně integrovat státní dozor nad finančním trhem do jedné instituce byl přijat usnesením vlády č. 452 z května 2004 a návazným návrhem zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s první etapou realizace

sjednocení dozoru nad finančním trhem a který se v současnosti nachází ve vnějším připomínkovém řízení.

Víza, Český statistický úřad a ostatní oblasti v působnosti ochránce

Podnět sp. zn.: 2208/2004/VOP/VK

Zastupitelské úřady jsou povinny umožnit cizincům podat žádost o udělení českého víza; nepřijetí žádosti o vízum s tím, aby si cizinec žádost podal na jiném, konzulárně příslušném zastupitelském úřadu, je nepřipustné a v rozporu se zákonem.

Paní M. K. R., státní příslušnice Indonésie, studovala v Nizozemí a o prázdninách chtěla v České republice navštívit svého spolužáka. Zastupitelský úřad České republiky v Haagu (dále jen „ZÚ Haag“) však odmítl přijmout její žádost o vízum s odůvodněním, že o udělení víza může požádat pouze na zastupitelském úřadu České republiky v zemi původu, tedy v Indonésii. Obrátila se proto s podnětem na veřejného ochránce práv a ten zahájil urychleně šetření.

Podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se žádost o udělení víza podává na zastupitelském úřadě v zahraničí, pokud tento zákon nestanoví jinak. Citovaný zákon stanoví jinak pouze v případě několika výjimek, kdy lze žádost o udělení víza podat nikoli v zahraničí, ale na území České republiky, podávání žádostí o udělení víza nijak dále geograficky nespécifikuje a zastupitelským úřadem rozumí jakoukoli diplomatickou misi nebo konzulární úřad České republiky.

Šetřením bylo zjištěno, že k pochybení ZÚ Haag došlo nesprávnou interpretací interních pokynů konzulárního odboru ministerstva zahraničních věcí, který řídí výkon vízové agendy na zastupitelských úřadech. Ještě v průběhu šetření bylo pochybení ZÚ Haag napraveno, žádost jmenované cizinky byla přijata a následně také kladně vyřízena.

Veřejnému ochránci práv bylo současně přislíbeno, že všechny zastupitelské úřady budou konzulárním odborem ministerstva zahraničních věcí vedeny k plnění povinnosti umožnit cizincům podat žádost o udělení víza a podávanou žádost přijmout.

Podnět sp. zn.: 3472/2003/VOP/MV

Subjekt zatížený zpravodajskou povinností k Českému statistickému úřadu by se měl dozvědět, proč byla povinnost uložena právě jemu a nikoliv jinému subjektu téhož odvětví a téhož počtu zaměstnanců.

Veřejný ochránce práv obdržel za čtyři roky svého působení jen velmi malý počet podnětů směřujících proti státní statistické službě. V průběhu roku 2003 mu však bylo adresováno několik podnětů od právnických osob, které si stěžovaly na povinnost předkládat Českému statistickému úřadu (dále jen „ČSÚ“) statistický výkaz P 5-01 Roční výkaz ekonomických subjektů vybraných produkčních odvětví.

Vzhledem ke specifickým státní statistické služby zahájil ochránce vůči ČSÚ šetření z vlastní iniciativy. Cílem šetření bylo zjistit, zda ČSÚ nezatěžuje nadměrně povinné subjekty a neporušuje ústavní zásadu, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích. Ochránce v rámci šetření mj. porovnal údaje požadované statistickým výkazem P 5-01 (mutace a) s údaji v tiskopise ministerstva financí „Příznání k dani z příjmu právnických osob“.

Zákon o státní statistické službě stanoví, že u statistických zjišťování uvedených v programu statistických zjišťování mají zpravodajské jednotky zpravodajskou povinnost. Program zveřejňuje ČSÚ každoročně ve Sbírce zákonů a u každého statistického zjišťování je v programu uveden okruh zpravodajských jednotek, které mají zpravodajskou povinnost, a současně použitá metoda statistického zjišťování.

Výkaz P 5-01 má několik mutací, které se liší svým rozsahem (od 11 do 27 stránek). V programu statistických zjišťování na rok 2002 bylo uvedeno, že zpravodajská povinnost k jednotlivým mutacím výkazu P 5-01 je vázána na počet zaměstnanců ekonomického subjektu.

Tabulka mutací výkazu je zveřejněna na webových stránkách ČSÚ, ochránce však uvítal návrh předsedy ČSÚ, aby přehled byl pro rok 2005 uveden přímo v příloze vyhlášky, kterou se zveřejňuje program statistických zjišťování. V průběhu šetření upozornil ochránce na skutečnost, že ani z přehledu, dostupného na webových stránkách ČSÚ, není patrné, jaký okruh subjektů má zpravodajskou povinnost k mutaci m a není upřesněna metoda výběrového zjišťování.

Ochránce nedošel šetřením k závěru, že by ČSÚ porušoval ústavní zásadu ukládat povinnosti toliko na základě zákona a v jeho mezích. Má však za to, že způsob stanovení konkrétní zpravodajské povinnosti by měl být transparentnější. Doporučil, aby způsob, jakým je výběr konkrétních ekonomických subjektů prováděn (matematická metoda náhodného výběru z registru), byl uveden přímo ve Sbírce zákonů a použití této metody, jejímž uplatněním byla konkrétnímu ekonomickému subjektu stanovena zpravodajská povinnost, bylo povinnému subjektu vysvětleno v písemné výzvě ČSÚ ke splnění zpravodajské povinnosti.

Předseda ČSÚ ochránci přislíbil, že pro větší informovanost zpravodajských jednotek bude při rozesílání tiskopisu připojen dopis, v němž bude vysvětleno využití tohoto výkazu pro vytváření statistických informací a blíže vysvětlena i problematika výběru zpravodajských jednotek. Informoval dále ochránce o probíhajících jednáních mezi ČSÚ a ministerstvem financí o využití výstupů z daňových příznání a účetních výkazů s cílem redukovat obsah ročního statistického zjišťování P 5-01.

3. Vybrané podněty mimo působnost ochránce s komentářem

S ohledem na působnost veřejného ochránce práv, jak je vymezena zákonem, nemůže v těchto případech ochránce stěžovatelům být nápomocen využitím svých zákonných oprávnění. Neprovádí v nich tedy šetření zúčastněných subjektů či dotčených institucí, i když nezřídka je v jejich jednání zřejmá řada nežádoucích postupů. Také v těchto případech však může být stěžovatelům nápomocen alespoň základní radou, která jim pomůže se orientovat v jejich postavení a možnostech ochránit svá práva vlastními aktivitami.

Z dosavadních zkušeností ochránce vyplynulo, že v mnoha případech problémy občanů, ale i právnických osob, které se na ochránce obrací se žádostí o pomoc, pramení také v oblastech, kde není působnost ochránce dána, z nedostatečné informovanosti nebo dochází k potížím pro nedostatečnou orientaci ve spleti právních předpisů. Veřejný ochránce práv tak plní jeden z obecných úkolů ombudsmanských institucí, působících v demokratickém právním státě, kterým je zvyšování právního vědomí veřejnosti a posilování občanské společnosti.

V této části souhrnné zprávy předkládá veřejný ochránce práv k ilustraci významu, který tato činnost ochránce může znamenat pro ty, kteří se na něho obrátí, několik krátkých příkladů takových podnětů, pro přehlednost členěných do právních oborů a uvnitř nich do skupin obdobných vztahů.

3.1 Konkurz a konkurzní řízení

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 62 podnětů.

Na veřejného ochránce práv se i v roce 2004 obrátila řada stěžovatelů se žádostí o pomoc při různých problémech souvisejících s konkurzy nebo konkurzním řízením. Jedná se často o problémy s přihlášením pohledávek vůči majetku úpadce, stížnosti na průtahy v konkurzním řízení, stížnosti na jednání či nečinnost správců konkurzní podstaty a řadu dalších problémů, mnohdy provázaných s jinými oblastmi práva, které jsou v působnosti ochránce.

I když působnost veřejného ochránce práv mu neumožňuje řešit soukromoprávní záležitosti občanů, ke kterým náleží i vymáhání pohledávek v konkurzním řízení, resp. zasahování do rozhodovací činnosti soudu, případně do činnosti správce konkurzní podstaty, většinou je stěžovatelům nápomocen alespoň radou jak postupovat, případně jaké je v probíhajícím konkurzním řízení jejich postavení. Konkurzní řízení je relativně složitý a v současnosti časově velmi náročný proces a právní vědomí veřejnosti je v této oblasti velmi nízké.

Ze zkušeností veřejného ochránce lze vysledovat, že se v mnoha případech nedaří dosáhnout cíle, který zákon o konkurzu a vyrovnání předpokládá, tj. vypořádat veškeré majetkové poměry úpadce tak, aby z majetku tvořícího konkurzní podstatu bylo dosaženo poměrného uspokojení věřitelů.

S ohledem na shora uvedené zkušenosti se proto veřejný ochránce práv při vyřizování podnětů z této oblasti, ač podněty v intencích zákona o veřejném ochránci práv odložil, zvláště pečlivě věnoval zvyšování právního vědomí těch, kteří se na něho obrátili se žádostí o pomoc.

Podnět sp. zn.: 3082/2004/VOP/TČ

Přihlášky pohledávek do konkurzního řízení se podávají u soudu, poté se koná tzv. přezkumné jednání. K pohledávkám, které byly přihlášeny později než dva měsíce od prvního přezkumného jednání, se nepřihlíží. Účelem této lhůty je stanovit termín

pro uplatnění pohledávky konkurzního věřitele v konkurzním řízení, zabránit průtahům v konkurzu, a vytvořit tak soudu procesní možnost rychlého rozhodování.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan G. H., který se přihlásil do konkurzního řízení pozdě, se stížností na nezáměr úpadce řešit jakékoli problémy a na nedokonalost zákonů, které podle něho upřednostňují úpadce.

Ochránce stěžovateli objasnil zejména úkony soudu v případě prohlášení konkurzu na majetek úpadce. O prohlášení konkurzu se vydává tzv. usnesení, kterým musí být zejména ustanoven správce konkurzní podstaty, a současně je v předmětném usnesení vyjádřena výzva, aby všichni věřitelé přihlásili své pohledávky ve lhůtě stanovené soudem. Toto usnesení se vyvěsí toho dne, kdy bylo vydáno, na úřední desce soudu, přičemž účinky prohlášení konkurzu nastanou vyvěšením usnesení na úřední desce soudu. Prohlášení konkurzu se rovněž zveřejní v Obchodním věstníku.

Přihlášky pohledávek se podávají u soudu dvojmo, přičemž v přihlášce je třeba zvlášť uvést okolnosti, na nichž se pohledávka zakládá, a výši každé přihlášené pohledávky. Po přihlášení pohledávek se koná tzv. přezkumné jednání, přičemž v ustanovení § 22 odst. 2 zákona o konkurzu a vyrovnání (dále též „ZKV“) je výslovně zakotveno, že k pohledávkám, které byly přihlášeny později než dva měsíce od prvního přezkumného jednání, se nepřihlíží.

Opožděné podání přihlášky, resp. její nepodání, nemá za následek zánik pohledávky, nýbrž má pouze procesní důsledky vyloučení z konkurzního řízení (resp. neúčasti v něm), a tím zmenšení pravděpodobnosti jejího uspokojení. Pohledávka tedy nezaniká, avšak praktická šance na její uspokojení mimo konkurz, což je možné až po zrušení konkurzu soudem, je velmi malá, neboť podnikatelský subjekt v důsledku konkurzu zpravidla zaniká.

Podnět sp. zn.: 4032/2004/VOP/TČ

Pracovněprávní nároky (mzdové nároky zaměstnanců, odměny z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr apod.) je možné uspokojit kdykoliv v průběhu konkurzního řízení, pokud to ovšem správci konkurzní podstaty dovolí stav peněžních prostředků.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan H. K. se žádostí o pomoc ve věci týkající se vyplacení dlužných mezd od společnosti WK, která se od roku 2001 nachází v konkurzu. Panu H. K. byl objasněn nejen smysl a cíl konkurzního řízení, ale rovněž jeho možnosti v případě, že se domnívá, že konkurzní řízení je provázáno průtahy. Má právo nahlížet do konkurzního spisu, možnost obrátit se na správce konkurzní podstaty se žádostí o informace, jak to vypadá s konkurzním řízením, ale i možnost podání stížnosti k rukám předsedy soudu.

Zásadní pro stěžovatele bylo však sdělení, že pracovněprávní nároky (mzdové nároky zaměstnanců, odměny z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr apod.) je možno uspokojit kdykoliv v průběhu konkurzního řízení, pokud to správci konkurzní podstaty dovolí stav peněžních prostředků. Což znamená, že veškeré platové a mzdové nároky úpadcových zaměstnanců, které vznikly za poslední tři roky před prohlášením konkurzu, jakož i po prohlášení konkurzu, se uspokojují v režimu pohledávek, které lze uspokojit kdykoliv v průběhu konkurzu. Mzdové nároky vzniklé za poslední tři roky před prohlášením konkurzu se ani nezapočítávají do seznamu přihlášených pohledávek a nepřezkoumávají se (dle § 20 odst. 5 ZKV). Případné spory o úhradu mzdových nároků úpadcových zaměstnanců z konkurzní podstaty je nutno uplatnit samostatnou žalobou u soudu proti správci konkurzní podstaty, ale v tomto případě nejde o tzv. incidenční spor.

Podnět sp. zn.: 3738/2004/VOP/TČ

Po prohlášení konkurzu již není možné provést výkon rozhodnutí (neboli exekuci) postihující majetek patřící do konkurzní podstaty, poněvadž to vylučuje zákon o konkurzu a vyrovnání.

Na veřejného ochránce práv se obrátili manželé K. V. se žádostí o radu ohledně vyplacení pohledávky vůči družstvu, na jehož majetek byl prohlášen konkurz. Pohledávka byla stěžovateli přiznána pravomocným soudním rozhodnutím.

Ochránce stěžovatelům objasnil zejména skutečnost, že po prohlášení konkurzu na majetek úpadce již není možno provést výkon rozhodnutí (exekuci) postihující majetek patřící do konkurzní podstaty. Vyřizující soudce má v rámci konkurzního řízení povinnost dohledu nad činností správce konkurzní podstaty, avšak nemůže v jeho rámci nahrazovat jeho rozhodnutí ani zasahovat do jeho pravomoci tak, že by mu přímo určoval, zda a jakým způsobem má

pohledávky uspokojovat. Rovněž byli upozorněni, že právem účastníka je nahlédnout v úředních hodinách do konkurzního spisu a bylo jim doporučeno, že pokud se domnívají, že předmětné konkurzní řízení trvá neúměrně dlouho, ať zváží podání stížnosti na průtahy v konkurzním řízení k rukám předsedy soudu.

Podnět sp. zn.: 3466/2004/VOP/TČ

Dohled nad činností správce konkurzní podstaty vykonává jednak věřitelský výbor, pokud je ustaven, a jednak soud. Vzniknou-li pochybnosti, zda věc či právo nebo jiná majetková hodnota náleží do konkurzní podstaty, soud uloží tomu, kdo uplatňuje, že neměly být do soupisu zařazeny, aby ve lhůtě určené soudem podal proti správci vylučovací žalobu.

Na veřejného ochránce práv se obrátila společnost XY mj. se stížností na jednání správce konkurzní podstaty, poněvadž jí nechce vydat věci, které podle jejich přesvědčení do konkurzní podstaty nepatří (resp. jsou do ní neoprávněně zahrnuty).

Stěžovatelce bylo v rámci objasnění jejího podání, jinak odloženého pro nedostatek působnosti, sděleno, že správce konkurzní podstaty je ustanoven soudem, přičemž se zásadně vybírá ze seznamu správců, který vede soud příslušný k řízení. Prohlášením konkurzu přechází na správce konkurzní podstaty oprávnění nakládat s majetkem patřícím do konkurzní podstaty. Správci je zákonem uloženo povinnosti plnit nejen řádně, ale i s odbornou péčí. Dohled nad jeho činností vykonává věřitelský výbor, pokud je ustaven, a soud. Dále byla stěžovatelka upozorněna na ustanovení § 19 zákona o konkurzu a vyrovnání, ve kterém je upravena tzv. vylučovací žaloba pro případ, že vzniknou pochybnosti, zda věc či právo nebo jiná majetková hodnota do tzv. konkurzní podstaty náleží.

3.2 Civilněprávní věci

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 968 podnětů.

Většina doručených podnětů, které leží mimo působnost veřejného ochránce práv, jsou podněty z různých oborů oblasti civilního práva. Za čtyři roky působení však již ochránce zaznamenal, že zejména v civilněprávních oborech se počet podnětů v jednotlivých oborech mění v závislosti na výskytu a vývoji problémů, které musí občané i ostatní subjekty těchto vztahů řešit.

Veřejný ochránce práv se rozhodl z civilněprávní oblasti vybrat podněty z oblasti bydlení a problémů s ním souvisejících a pro ilustraci z ostatních oborů několik zajímavých příkladů, v nichž byl stěžovatelům nápomocen radou, jak je uvedeno v úvodní stati této kapitoly.

Problematika bydlení a problémy související s užíváním bytů

Podněty z oblasti bydlení, bytové situace stěžovatelů a problémů s tím souvisejících jsou stejně jako v minulosti nejčastějšími z oblasti soukromoprávních vztahů, dokonce v roce 2004 veřejný ochránce práv zaznamenal jejich významný nárůst oproti minulým obdobím. Je zřejmé, že počet stížností úzce souvisí s celkovou situací na trhu s byty. I když se jedná o oblast práva, která v zásadě leží mimo působnost veřejného ochránce práv, věnoval ochránce této problematice zvýšenou pozornost, neboť je neoddělitelně provázána s oblastmi práva, jež do působnosti ochránce spadají, zejména se sociálněprávní ochranou dětí, problematikou sociálních dávek a dalšími.

Také v roce 2004 se ochránce opakovaně setkal s podněty, jimiž stěžovatelé v souvislosti s osobní negativní zkušeností upozorňují na neuspokojivou bytovou politiku obcí a s tím související otázky nedoručené koncepce sociálního bydlení, na něž upozorňoval již v loňské souhrnné zprávě o činnosti. Společným jmenovatelem přijatých stížností byla skutečnost, že občané, kteří se na ochránce obracejí, se nachází v tíživé životní situaci. Lze konstatovat, že v důsledku širších společenských podmínek jsou z trhu s byty dlouhodobě vyčleňovány určité sociální skupiny občanů. Příčinou není jen trvajících nepružná regulace trhu, ale i stávající bytová politika obcí a měst. Řada z nich se bytového fondu systematicky zbavuje, jiné přistupují k výstavbě nových bytů a podpoře sociálně silnějších skupin, od nichž se očekává hospodářský rozvoj a ekonomický přínos.

Ochránce v roce 2004 opětovně zaznamenal stížnosti na postupy obcí a měst při podávání a projednávání žádostí občanů o pronájem bytu. Novým jevem, který ochránce zaznamenal, byla nečinnost obce či města poté, co se občan s žádostí o projednání své žádosti o pronájem obecního bytu na územně samosprávnou korporaci obrátil. Jedná se zde o výkon

samosprávy a obec nelze k výkonu samosprávy přinutit. Dozorový mechanismus nelze uplatnit, neboť konstrukce dozoru na odstranění nečinnosti obce v samosprávě výslovně nepamatuje. Navíc je dozor následný a vztahuje se v tomto směru pouze na soulad rozhodnutí, usnesení a jiných opatření obce se zákonem a jinými právními předpisy. Pro občany je také složité bránit se postupům diskriminační povahy, které obvykle spočívají ve způsobu stanovení kritérií pro přijetí žádosti a její následné projednání a vyhodnocení. Některá z takto stanovených kritérií vzbuzují pochybnosti o souladu s ústavními principy, jejich právní uchopení je složité, neboť se jedná o výkon samosprávy, do níž lze zasáhnout, pouze vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem. Podle ustanovení § 124a odst. 5 zákona o obcích se navíc dozor nevztahuje mimo jiné na porušení právních předpisů občanského práva, kam některé obce a města řadí veškeré své kroky týkající se pronájmu obecního bytu. Ochránce je však toho názoru, že z dozoru není vyloučeno zjištění souladu s ústavními předpisy.

Dalším typem podnětů z oblasti problematiky bydlení jsou žádosti o pomoc či radu při řešení soukromoprávních sporů vyplývajících z nájemního vztahu a vzájemných práv a povinností nájemce a pronajímatele, četné jsou např. dotazy ohledně hrazení oprav v bytě. Stěžovateli jsou převážně žadatelé o přidělení bytu, nájemci bytů, v menší míře pronajímatelé. Velmi často se stěžovatelé na ochránce obracejí také se žádostmi o pomoc při řešení tíživé bytové situace, kdy jim byla dána výpověď z nájmu bytu či již byl podán návrh na výkon rozhodnutí vyklizením bytu, ale i se žádostmi o pomoc při získání nájmu v obecním bytě či o výměnu bytu.

Další častý okruh podnětů souvisejících s bydlením se týká problémů vyplývajících ze společné správy domu, ať spoluvlastníků či společenství vlastníků bytových jednotek a bytových družstev, kterých s pokračující privatizací bytového fondu přibývá a do statutárních orgánů vstupují nezřídka osoby bez elementárních odborných právních znalostí jen proto, že jsou členy skupiny nájemců, kteří bytový celek privatizovali.

Přibývá také podnětů spojených s individuální kontrolou a z ní pramenící nespokojeností s vyúčtováním služeb spojených s užíváním bytů. Tento posun v chování vlastníků však také svědčí o žádoucí změně chování, spočívající ve zvýšení zájmu vlastníků bytů a jejich společenstev o hospodaření s dodávkami služeb a jejich fakturování.

Podnět sp. zn.: 3487/2004/VOP/KP

V případech, kdy nejsou splněny zákonné podmínky pro vznik společenství vlastníků podle zákona o vlastnictví bytů, rozhodují vlastníci bytových jednotek o záležitostech správy společných částí domu podle občanského zákoníku.

Pan M. B. se na veřejného ochránce práv obrátil se stížností na nedostatečnou zákonnou úpravu týkající se správy domu, v němž nevzniklo ze zákona společenství vlastníků bytových jednotek. Veřejný ochránce práv podnět pro nedostatek působnosti odložil, současně však stěžovatele informoval, že spory mezi vlastníky bytových jednotek týkající se správy společných částí domu jsou svou povahou spoluvlastnickými spory.

Domy o méně než pěti bytových jednotkách, na něž se z tohoto důvodu nevztahuje speciální právní úprava obsažená v zákoně o vlastnictví bytů, podléhají obecné právní úpravě obsažené v občanském zákoníku. Rozhodování spoluvlastníků je v něm upraveno tak, že z právních úkonů týkajících se společné věci jsou spoluvlastníci oprávněni a povinni jednat společně a nerozdílně. Při rozhodování o hospodaření se společnou věcí je přitom určující velikost spoluvlastnických podílů. Má-li být přijato určité rozhodnutí týkající se společné věci, musí s ním souhlasit nadpoloviční většina určená podle podílů. V případě, že nastane rovnost hlasů nebo nedosáhne-li se většiny nebo dohody, může kterýkoliv ze spoluvlastníků podat návrh k rozhodnutí soudu. Jestliže jde o důležitou změnu společné věci, mohou přehlasování spoluvlastníci žádat soud, aby o změně rozhodl, a tak jim byla zajištěna ochrana. Tímto způsobem se tedy mohou vlastníci bytových jednotek dohodnout také na tom, že správou domu pověří na základě smlouvy jednoho z nich nebo třetí osobu.

Podnět sp. zn.: 2832/2004/VOP/KP

Po zrušení vyhlášky ministerstva financí č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, již výše nájemného není omezena maximální hranicí dle kategorie bytu, ale závisí na dohodě stran bez ohledu na dřívější rozdělení do kategorií. Pokud však není uzavřena nová dohoda, cena nájemného se nadále řídí poslední platně uzavřenou nájemnou smlouvou bez ohledu na zrušení citované vyhlášky, nemůže být proto pronajímatelem jednostranně zvýšena.

Paní M. S. se na veřejného ochránce práv obrátila se žádostí o právní rozbor ohledně platnosti přeřazení bytu z II. do I. kategorie a tomu odpovídajícího zvýšení nájemného, k němuž došlo na základě vyhlášky ministerstva financí č. 176/1993 Sb., která byla následně nálezem Ústavního soudu zrušena. Uvedla, že byt byl podle uvedené vyhlášky přeřazen z II. do I. kategorie a na základě toho bylo zvýšeno nájemné. Citovaná vyhláška byla následně nálezem Ústavního soudu č. 231/2000 Sb. k 31. 12. 2001 zrušena a počítalo se s tím, že již v průběhu roku 2002 nabude účinnosti nový zákon o nájemném, který bude vycházet z tržního prostředí a autentického vývoje cen nájemného a který současně ustanoví účinnou ochranu nájemce před nepřiměřenými cenovými skoky a nepřiměřenými požadavky pronajímatele. Tento zákon však nebyl přijat dosud.

Veřejný ochránce práv konstatoval, že v současné době tato problematika skutečně není právně upravena. Vzhledem ke zrušení vyhlášky neexistuje rozdělení bytů do kategorií a jim odpovídající výše nájemného. Od účinnosti nálezu Ústavního soudu tak již není možné ani jednostranné zvyšování nájemného pronajímatelem na základě zrušené vyhlášky.

Výše nájemného za této situace závisí pouze na dohodě smluvních stran, tedy nájemce a pronajímatele, tak jak je vyjádřena v nájemní smlouvě. Pokud tedy nedojde k nové dohodě, zůstává výše nájemného na úrovni stávající nájemní smlouvy, tedy poslední platné nájemní smlouvy před zrušením citované vyhlášky.

Podnět sp. zn.: 3740/2004/VOP/TČ

Mezi zboží, u něhož se uplatňuje regulace cen, patří i pitná voda dodávaná odběratelům. Seznam zboží s regulovanými cenami sestavují cenové orgány rozhodnutím. Seznamy a ceny v jeho rámci stanovené se uveřejňují v cenovém věstníku. Prodávající je povinen na žádost kupujícího předložit kalkulaci vytvořené ceny. Orgánem cenové kontroly je místně příslušné finanční ředitelství.

Na ochránce se obrátila paní K. I. se žádostí o prověření správnosti postupu společnosti X při vyúčtování vodného a stočného za rok 2003. I když daná problematika nespadá do působnosti ochránce, byla stěžovatelka upozorněna, že obecně problematiku vyúčtování vodného a stočného upravuje zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a pokud se týká oblasti cen, tak její regulaci upravuje zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů.

Zboží, u něhož se uplatňuje regulace cen (patří sem i pitná voda dodávaná odběratelům), zařazují cenové orgány rozhodnutím do seznamu zboží s regulovanými cenami, přičemž seznamy a ceny v jeho rámci stanovené uveřejňují cenové orgány v cenovém věstníku. Pro rok 2003 bylo přitom vydáno rozhodnutí ministerstva financí (resp. cenový výměr ministerstva financí č. 1/2003), ve kterém je v části II. uveden seznam zboží, u něhož se uplatňují tzv. věcně usměrňované ceny. V předmětném cenovém výměru 1/2003 je mimo jiné zakotveno, že prodávající je povinen na žádost kupujícího předložit kalkulaci vytvořené ceny. Pokud se kupující bude i nadále domnívat, že cena je neúměrně vysoká, lze se obrátit na orgán cenové kontroly, kterým je místně příslušné finanční ředitelství.

Podnět sp. zn.: 729/2004/VOP/TČ

Dvousložková forma vodného a stočného obsahuje složku pohyblivou, která je součinem ceny podle cenových předpisů a množství odebrané vody nebo vypouštěných odpadních vod a srážkových vod, a složku pevnou, stanovenou v závislosti na kapacitě vodoměru, profilu přípojky nebo ročního množství odebrané vody.

Na ochránce se obrátil pan K. L. se stížností na vysokou cenu vodného a stočného, respektive na výši tzv. pevné složky vodného a stočného, která byla, podle názoru stěžovatele, nadiktována neoprávněně valnou hromadou společnosti R. Do postupu a jednání subjektů soukromého práva či rozhodování obcí při výkonu samostatné působnosti ochránce zasahovat nemůže, stěžovateli však vysvětlil, že podle ustanovení § 20 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, má vodné a stočné jednosložkovou nebo dvousložkovou formu. V jednosložkové formě se vodné a stočné hradí tehdy, pokud obec nestanoví obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti úhradu vodného a stočného ve dvousložkové formě, nebo o tom nerozhodne nejvyšší orgán právnické osoby, která je vlastníkem vodovodů a kanalizací a ve které výkon hlasovacích práv nejméně ve dvoutřetinové většině drží obce. S ohledem na rozdělení akcií společnosti (města a obce v ní drží 94 % všech akcií společnosti) mohla skutečně o dvousložkové formě rozhodnout valná hromada společnosti.

Dvousložková forma obsahuje složku pohyblivou, která je součinem ceny podle cenových předpisů a množství odebrané vody nebo vypouštěných odpadních vod a srážkových vod, a složku pevnou, stanovenou v závislosti na kapacitě vodoměru, profilu přípojky nebo ročního množství odebrané vody. Vlastník vodovodu nebo kanalizace, popřípadě jejich provozovatel, je však povinen podle ustanovení § 20 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích předložit odběrateli na jeho žádost výpočet vodného a stočného včetně ceny za 1 m³ dodané pitné vody nebo odvedené odpadní vody. Dozor nad dodržováním ustanovení zákona o vodovodech a kanalizacích, předpisů a rozhodnutí podle něj vydaných vykonávají vodoprávní úřady, kterými jsou na nejnížší úrovni obecní úřady, případně obecní úřady obcí s rozšířenou působností.

Podnět sp. zn.: 3699/2004/VOP/TČ

Obchodní zákoník zakotvuje možnost soudního přezkumu usnesení přijatého členskou schůzí družstva. Smyslem je zajistit ochranu oprávněných práv a nároků člena před protiprávním jednáním ostatních, majících na členské schůzi, která předmětné usnesení přijala, potřebnou většinu.

Na ochránce se obrátil pan J. K. se stížností na postup stavebního bytového družstva, které na základě usnesení členské schůze, jíž se nezúčastnil, zvýšilo příspěvek do fondu oprav o 2 000 Kč.

Po objasnění, že ochránce není oprávněn zasahovat do soukromoprávních vztahů mezi stavebním bytovým družstvem a jeho členem, byla stěžovateli vysvětlena zejména problematika týkající se bytového družstevnictví. Obecně je tato problematika upravena obchodním zákoníkem, přičemž v určitých případech se může družstvo od zákonné úpravy odchýlit a upravit některé otázky odlišně ve svých stanovách. O každé členské schůzi se pořizuje zápis, který musí obsahovat datum a místo konání schůze, text přijatých usnesení, výsledky hlasování a nepřijaté námítky členů, kteří požádali o jejich zaprotokolování. Přílohu zápisu tvoří seznam účastníků schůze, pozvánka na ni a podklady, které byly předloženy k projednávaným bodům. Obchodním zákoníkem je také stanovena možnost soudního přezkumu přijatého usnesení. Soud může na návrh člena vyslovit neplatnost usnesení členské schůze, pokud je toto usnesení v rozporu s právními předpisy nebo stanovami družstva.

Návrh soudu může člen podat, požádal-li o zaprotokolování námítky na členské schůzi, která usnesení přijala, nebo jestliže námítku oznámil představenstvu do jednoho měsíce od konání této schůze a nebyla-li svolána řádně do jednoho měsíce ode dne, kdy se o jejím konání dověděl, nejdéle však do jednoho roku od konání členské schůze. Návrh soudu lze podat jen do jednoho měsíce ode dne, kdy člen požádal o zaprotokolování námítky, nebo od oznámení námítky představenstvu.

Pracovněprávní věci

V roce 2004 se na veřejného ochránce práv opět často obraceli občané v pracovněprávních záležitostech. Jejich podání se týkala širokého okruhu problémů, uzavření pracovního poměru, práv a povinností, které v jeho průběhu zaměstnancům a zaměstnavatelům vznikají, skončení pracovního poměru, jakož i dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Nejčastěji byly vyřizovány žádosti o pomoc ve věci ukončení pracovního poměru, způsobu, jakým se lze domáhat jeho neplatnosti, a otázky nároků s tím spojených, nevyplácení mzdy či náhrady mzdy zaměstnavatelem, včetně uplatnění mzdových nároků u zaměstnavatelů v platební neschopnosti, náhrady škody z titulu odpovědnosti zaměstnavatele za pracovní úraz či nemoc z povolání. V roce 2004 obdržel veřejný ochránce práv také řadu stížností na diskriminaci v pracovněprávních vztazích.

Přestože oblast individuálních pracovněprávních vztahů nespadá do působnosti veřejného ochránce práv, poučil ochránce stěžovatele o možnosti podání žaloby k soudu a podnětu k provedení kontroly dodržování pracovněprávních předpisů úřadem práce, resp. podnětem k prověření pracovních podmínek ke krajské hygienické stanici či inspektorátu bezpečnosti práce. Vzhledem k tomu, že uvedené úřady již do působnosti ochránce spadají, jsou současně stěžovatelé poučeni o možnosti, nebudou-li spokojeni s postupem příslušného úřadu, podat k veřejnému ochránci práv nový podnět.

Podnět sp. zn.: 1025/2004/VOP/DL

Pokud se zaměstnancem, který z důvodu nevyplácení mzdy okamžitě zrušil pracovní poměr dle ustanovení § 54 zákoníku práce, následně zaměstnavatel ukončil pracovní poměr okamžitým zrušením dle ustanovení § 53 zákoníku práce, avšak

u soudu se nedomáhal určení neplatnosti okamžitého zrušení ze strany zaměstnance, nemůže se již platnosti okamžitého zrušení ze strany zaměstnance úspěšně domoci. Pracovní poměr skončil doručením prvního z úkonů, a z toho důvodu již zaměstnanec nemusí u soudu napadat neplatnost okamžitého zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnavatele, postačí, pokud se bude domáhat dlužné mzdy a vydání zápočtového listu. Skutečnost, jak pracovní poměr skončil, soud posoudí jako předběžnou otázku.

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní D. D. v zastoupení dalších asi dvaceti zaměstnanců jisté akciové společnosti a stěžovala si na porušování zákoníku práce zaměstnavatelem. Zaměstnavatel po dlouhou dobu nevyplácel zaměstnancům mzdy, proto spolu s dalšími zaměstnanci okamžitě zrušili pracovní poměr dle ustanovení § 54 odst. 1 písm. b) zákoníku práce. Zaměstnavatel jim nevydal zápočtové listy ani nedoplatil dlužné mzdy. Namísto toho zaměstnavatel zaslal všem zaměstnancům dopis, v němž s nimi ukončil pracovní poměr okamžitým zrušením pro zvlášť hrubé porušení pracovní kázně dle ustanovení § 53 odst. 1 písm. b) zákoníku práce.

Veřejný ochránce práv nejprve stěžovatelce vysvětlil, že není oprávněn zasahovat do pracovněprávních vztahů mezi zaměstnanci a zaměstnavateli. V případě sporů vzniklých z těchto vztahů je nutné se obrátit na soud. Přesto se v rozsahu informací, které měl k dispozici, pokusil nastínit možné řešení situace. V případě zaměstnanců, kteří již dříve zrušili pracovní poměr dle ustanovení § 54 zákoníku práce, bude platné toto ukončení pracovního poměru za předpokladu splnění podmínek ustanovení § 55 zákoníku práce, tedy pokud bylo provedeno písemně, byl v něm skutkově vymezen jeho důvod tak, aby jej nebylo možno zaměnit s jiným, a bylo ve stanovené lhůtě doručeno druhému účastníku. Zaměstnanci, kteří okamžitě zrušili pracovní poměr, mají nárok na náhradu mzdy ve výši průměrného výdělku za výpovědní dobu. Neplatnosti těchto úkonů se zaměstnavatel mohl u soudu domáhat ve dvouměsíční lhůtě od jejich doručení. Pokud tak neučinil, nelze již jejich platnost zpochybnit. Jeho okamžité zrušení pracovního poměru, které zaměstnancům zaslal, směřovalo proti právnímu vztahu, který již zanikl. Z tohoto důvodu již nemusí u soudu napadat určovací žalobou neplatnost okamžitého zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnavatele, postačí, pokud se budou domáhat vydání zápočtového listu a dlužných mezd a náhrady mzdy s uvedením shora uvedených skutečností s předložením důkazů o ukončení pracovního poměru dle ustanovení § 54 zákoníku práce žalobou na plnění.

Dále ochránce doporučil podání podnětu úřadu práce k provedení kontroly dodržování pracovněprávních a mzdových předpisů u zaměstnavatele. Svých mzdových a jiných nároků (např. vydání zápočtového listu) se mohou domoci, pokud se ve věci se zaměstnavatelem nedohodnou, prostřednictvím podání individuálních žalob k soudu (jak bylo uvedeno výše) anebo za situace, kdy zaměstnavatel není schopen uhradit své splatné závazky a je v platební neschopnosti, podáním návrhu na prohlášení konkurzu na tohoto zaměstnavatele. Současně stěžovatelce vysvětlil podstatu právní úpravy konkurzního a vyrovnacího řízení obsažené v zákoně č. 328/1991 Sb., o konkurzu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů. Upozornil ji též na možnost obrátit se po podání návrhu na prohlášení konkurzu na místně příslušný úřad práce a požádat o uspokojení svých mzdových nároků dle zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Rodinněprávní vztahy

Podnět sp. zn.: 2844/2004/VOP/DM

Rozhodnutí soudu, kterým byl otec dítěte, na něž neplatil výživné, shledán vinným trestným činem zanedbání povinné výživy, matce dítěte být doručeno nemusí, neboť není v postavení osoby, které je povinnost ze zákona opis rozsudku doručit. Není totiž v postavení osoby poškozené, která uplatnila nárok na náhradu škody, ale má či měla v řízení postavení svědka. Rozsudek soud může v kopii doručit na písemnou žádost, ačkoliv to povinností soudu není. Zpravidla ovšem soud z důvodu existence prokazatelného právního zájmu rozsudky v těchto typech řízení matkám nezletilých dětí, vůči nimž odsouzený vyživovací povinnost zanedbal, tedy oznamovatelkám trestného činu, zasílá.

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní M. M. se žádostí o pomoc ve věci výživného na syna. Otec nezletilého nepřispívá na výživu syna od roku 1986, ačkoliv již byl pro zanedbání povinné výživy trestně stíhán a paní M. je ve vážné sociální tísní. V podání uvedla, že od soudu, kde je trestní řízení vedeno, nemá žádné informace.

Ochránce stěžovatelce sdělil, že rozhodnutí soudu jí být doručeno nemusí, neboť není v postavení osoby, které je povinnost ze zákona stejnopis rozsudku doručit. Není totiž v postavení osoby poškozené, která uplatnila nárok na náhradu škody, ale v předmětném trestním řízení měla postavení svědka. Ochránce zjistil, že ve věci soud rozhodl a obžalovaného shledal vinným trestným činem zanedbání povinné výživy. Poradil stěžovatelce, že rozsudek je možné v kopii doručit na její písemnou žádost, ačkoliv to povinností soudu není. Zpravidla ovšem soud z důvodu existence prokazatelného právního zájmu rozsudky v těchto typech řízení matkám nezletilých dětí, vůči nimž odsouzený vyživovací povinnost zanedbal, tedy oznamovatelkám trestného činu, zasílá. Trestný čin zanedbání povinné výživy je trestným činem trvajícím, který trvá nepřetržitě po dobu, po kterou je udržován protiprávní stav. Konečnou mez v délce doby páchaní trestného činu tvoří okamžik sdělení obvinění. Pokud tedy stále není plněna vyživovací povinnost na již zletilé, avšak nezaopatřené dítě ze strany jeho otce, je možné zahájit nové trestní stíhání pro výše uvedený trestný čin.

Ochránce dále paní M. poučil o možnosti dlužné výživné vymáhat prostřednictvím výkonu rozhodnutí (exekuce), a za tím účelem jí byl poskytnut seznam exekutorů členěný dle obvodů jednotlivých soudů. Vzhledem k tomu, že se ve svém podání zmiňovala o tíživé sociální situaci, v níž žije a nezaopatřené dítě vychovává, byla upozorněna na zákon o sociální potřebnosti umožňující požádat o příspěvek na výživu dítěte s tím, že to, zda jí bude tato dávka přiznána, záleží na posouzení a rozhodnutí sociálního odboru místně příslušného obecního úřadu podle místa trvalého bydliště.

Exekuce a exekuční řízení

Na veřejného ochránce práv se v průběhu roku 2004 zvýšenou měrou obraceli lidé s žádostí o pomoc v situaci, kdy se dostali do postavení dlužníka v prodlení a do finanční tísně. Ochránce, s ohledem na zákonem vymezený rozsah působnosti, není oprávněn soukromoprávní vztahy i rozhodovací činnost soudů nebo soudních (tzv. soukromých) exekutorů řešit, ale i v těchto případech se obvykle snaží nastítnit možnosti dalšího postupu. Naopak, daňovou nebo jinou správní exekuci, různé penalizace dle veřejnoprávních předpisů (např. dle předpisů daňových, poplatkových, rozpočtových), dohledovou činnost ministerstva spravedlnosti nad exekuční činností soudních exekutorů a činnost orgánů státní správy soudů je ochránce oprávněn setřit.

Ačkoliv zadlužení jednotlivce je následkem předchozího často neuváženého přijetí závazků a veřejný ochránce práv nemá v úmyslu zpochybňovat právo věřitele na uspokojení pohledávek, zastává názor, že i s osobou dlužníka je třeba zacházet v souladu s právem a jeho principy. V platné právní úpravě totiž existuje několik právních režimů a způsobů vymáhání dlužné částky. Závazky ze soukromoprávních vztahů lze vymáhat prostřednictvím návrhu na výkon rozhodnutí dle občanského soudního řádu (provádí je soudní vykonavatel) nebo prostřednictvím soudního exekutora (tzv. soukromý exekutor). Tímto úkonem ovšem dojde k navýšení dlužné částky, poněvadž k tíži povinného jdou rovněž náklady exekuce, které zahrnují vedle odměny exekutora další náhrady jeho nákladů a výdajů. Platby veřejnoprávní povahy (místní poplatky, daně, pokuty, odvody, jiné úhrady apod.) se mohou kromě dvou již zmíněných variant vymáhat rovněž v režimu daňové nebo jiné správní exekuce. Ochránce se však opakovaně setkal s případy, kdy obce, ačkoliv mohou nařídít exekuci samy, zejména když se jedná o malé částky, realizují výkon rozhodnutí prostřednictvím soudního exekutora. Výše nákladů exekuce pak celkovou částku vymáhaného nedoplatku zbytečně několikanásobně překročí. Takový postup je v rozporu s povinností obcí volit šetrné prostředky při vymáhání. Jestliže obce vůči ochránci argumentují, že tak jednaly rovněž „pro poučení ostatním dlužníků“, ochránce je nucen konstatovat, že takové nepřímé exemplární trestání nemůže považovat za postup v souladu s principy práva.

Ochránce se rovněž setkal s několika stížnostmi týkajícími se zabavení movitých věcí v rámci výkonu rozhodnutí, které však nebyly ve vlastnictví povinného. Jednalo se zejména o případy, kdy se na ochránce obrátili rodiče dlužníků s tím, že jejich potomci u nich již dlouho nebydlí. Ochránce jim poskytl radu, jak mají postupovat.

Podnět sp. zn.: 4167/2004/VOP/TČ

Pokud jsou v rámci exekuce zabaveny movité věci, které nejsou ve vlastnictví povinného, má jejich vlastník právo (možnost) podat žalobu na vyloučení věci z výkonu rozhodnutí (excindační neboli vylučovací žaloba). O této možnosti by měl být vlastník předmětných věcí ze strany exekutora poučen.

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní A. S. se žádostí o pomoc ve věci provádění exekuce tzv. soudním exekutorem, neboť na uhrazení pohledávky jejího bývalého manžela v jejím bytě při exekuci zajistil věci, které jí patřily po vypořádání společného jmění manželů, a také věci syna, včetně nezbytného nábytku jeho pokoje. Ocitla se s dětmi v těžkých existenčních potížích a nezbylo jí ani na běžnou výživu.

Ochránce paní A. S. poučil o nedostatku své působnosti ve věci, která je soukromoprávního charakteru, ale současně jí poskytl základní rady týkající se její situace. Pokud napadá postup soudního exekutora, je nutné se obrátit se stížností na činnost exekutora, kterou je třeba adresovat Exekutorské komoře České republiky. V případě nespokojenosti s vyřízením stížnosti má možnost se ještě obrátit na ministerstvo spravedlnosti, které dle § 7 exekučního řádu vykonává státní dohled nad exekuční činností a nad činností exekutora podle § 74 odst. 1 písm. b) exekučního řádu.

Jestliže se povinný bez své viny ocitl přechodně v takovém postavení, že by neprodlený výkon rozhodnutí mohl mít pro něho nebo pro příslušníky jeho rodiny nepříznivé následky a oprávněný by nebyl odkladem výkonu rozhodnutí vážně poškozen, může soud, který pověřil exekutora provedením exekuce, v intencích ustanovení § 266 občanského soudního řádu, na návrh provedení výkonu rozhodnutí odložit.

Pokud byly zabaveny některé movité věci, které podle názoru stěžovatelky do majetku povinného nepatří, informoval ji veřejný ochránce práv o možnosti podat tzv. vylučovací žalobu, jejímž smyslem je poskytnutí ochrany osobám, které mají k majetku, jenž byl postižen nařízením exekuce, taková práva, která nepřipouštějí, aby nařízená exekuce byla provedena a aby tento majetek byl zdrojem pro uspokojení pohledávek oprávněného.

Pohřebnictví

Veřejný ochránce práv se v poslední době setkává s problémy z oblasti pohřebnictví. Jedná se zpravidla o poškozování hrobu růstem stromů, trvání nájmu hrobového místa, vlastnictví hrobového zařízení (pomníků, hrobek) a nájemného za užívání hrobu, časté jsou pak stížnosti na rušení piety pohřebišť, nejčastěji v důsledku necitlivého umístění např. restaurací, vináren či provozování kulturních nebo obdobných akcí.

Přestože tato podání většinou nespádají do působnosti veřejného ochránce práv, neboť jde o vztahy občanskoprávní mezi nájemci hrobových míst a obcemi jako vlastníky a provozovateli pohřebišť, je v těchto případech veřejný ochránce práv nápomocen právní radou, jak problémy řešit, zejména podle zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a podle občanského zákona. Do hřbitovního a pohřebního práva se od 19. století promítají aspekty veřejnoprávní v podobě právní regulace pravidel vyjadřujících zájem státu na řádném pohřbívání a aspekty soukromoprávní, reprezentované uživateli, respektive nájemními vztahy a smlouvami, na jejichž základě k pronajímání hrobových míst dochází.

Podnět sp. zn.: 2843/2004/VOP/MH

Pronajímatel hrobového místa na veřejném pohřebišti je povinen v rámci plnění povinností vyplývajících ze smlouvy o nájmu hrobu zajistit nájemci nerušený výkon užívacího práva a učinit opatření k zajištění důstojnosti a piety hrobového místa.

Rodina pana J. V. má uzavřenu nájemní smlouvu na hrobové místo na hřbitově v obci U. Rodina K., mající v nájmu sousední hrob, posunula pomník do uličky, čímž došlo k výraznému zúžení přístupu k hrobu, což ve svém důsledku vede k nutnosti procházejících vstupovat na obrubu a dokonce do prostoru hrobového místa. V tomto počínání stěžovatel spatřoval narušování piety hrobu a památky zesnulých. Veřejný ochránce práv upozornil obec U. na povinnost pronajímatele zakotvenou v občanském zákoníku přenechat pronajimanou věc (v tomto případě hrobové místo) nájemci ve stavu způsobitelném smlouvenému užívání, nebo, nebyl-li způsob užívání smlouven, užívání obvyklému, a v tomto stavu ji svým nákladem udržovat, včetně povinnosti zajistit ochranu důstojnosti a piety hrobového místa a celého pohřebiště.

Další občanskoprávní a obchodněprávní věci

Podnět sp. zn.: 1740/2004/VOP/TČ

Při ztrátě nebo zničení vkladní knížky může vkladatel s vkladem nakládat, jen prohlásí-li peněžní ústav vkladní knížku za umořenou. Po umoření vydá banka vkladateli novou vkladní knížku nebo na jeho žádost vyplatí vkladateli vklad.

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní O. P. se žádostí o pomoc v potížích, způsobených ztrátou vkladní knížky. Ochránce stěžovatelku poučil, že v předmětné záležitosti nemůže přímo zasáhnout, neboť se jedná o soukromoprávní vztah mezi ní a spořitelnou. Přesto jí objasnil, že při ztrátě nebo zničení vkladní knížky může vkladatel s vkladem nakládat, jen prohlásí-li peněžní ústav (banka, která danou vkladní knížku vydala) na jeho návrh či na návrh toho, kdo má na tom právní zájem, vkladní knížku za umořenou. Po umoření vydá banka vkladateli novou vkladní knížku nebo na jeho požádání vyplatí vkladateli celý jeho vklad. Rovněž jí bylo doporučeno obrátit se na tzv. ombudsmana dané spořitelny, poněvadž toho může kontaktovat každý, kdo chce vyjádřit svůj názor, stížnost, připomínku nebo námět k práci spořitelny.

Podnět sp. zn.: 3688/2004/VOP/DM

V **intencích Směrnice 85/577/EHS, o ochraně spotřebitele při smlouvách sjednávaných mimo obchodní provozovnu, byla novelou občanského zákoníku do českého právního řádu s účinností od 1. 1. 2001 implementována úprava tzv. spotřebitelských smluv. Byla-li tak spotřebitelská smlouva uzavřena mimo prostory obvyklé k podnikání dodavatele nebo nemá-li dodavatel žádné stálé místo k podnikání, může spotřebitel od smlouvy písemně odstoupit do 7 dnů od jejího uzavření. Nedošlo-li dosud ke splnění dodávky zboží či služeb dodavatelem, může od smlouvy odstoupit do 1 měsíce.**

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan M. M. ve věci sporu o obchodní smlouvu na dodávku zboží se společností Z. O právech a povinnostech vyplývajících z tohoto vztahu v době, kdy se stěžovatel na ochránce obrátil, již probíhalo soudní řízení, a to na základě žaloby společnosti Z. Ačkoliv ochránce podnět pro nedostatek působnosti v soukromoprávních, tj. i obchodních vztazích odložil, objasnil stěžovateli institut tzv. spotřebitelských smluv a v dalším ho odkázal na právního zástupce.

Informoval stěžovatele o ustanovení § 48 odst. 1 občanského zákoníku, dle něhož může účastník od smlouvy odstoupit, jen jestliže je to v tomto zákoně stanoveno nebo účastníky dohodnuto. Podle odst. 2 tohoto ustanovení odstoupením od smlouvy se smlouva od počátku ruší, není-li právním předpisem stanoveno nebo účastníky dohodnuto jinak. Pokud oprávnění od smlouvy odstoupit není založeno zákonem, lze možnost odstoupení dohodnout. Směrnici 85/577/EHS ze dne 20. 12. 1985, o ochraně spotřebitele při smlouvách sjednávaných mimo obchodní provozovnu, byla do českého právního řádu (novelou občanského zákoníku z. č. 376/2000 Sb., která nabyla účinnosti 1. 1. 2001) implementována úprava tzv. spotřebitelských smluv. V současné době jsou tak účastníci smluv tohoto typu lépe chráněni zákonem. Platí totiž, že byla-li spotřebitelská smlouva uzavřena mimo prostory obvyklé k podnikání dodavatele nebo nemá-li dodavatel žádné stálé místo k podnikání, může spotřebitel od smlouvy písemně odstoupit do 7 dnů od jejího uzavření; nedošlo-li dosud ke splnění dodávky zboží či služeb dodavatelem, může od smlouvy odstoupit do 1 měsíce. To neplatí ohledně smluv, u nichž si spotřebitel výslovně sjednal návštěvu dodavatele za účelem objednávky. Dodavatel musí spotřebitele písemně upozornit na právo odstoupit od smlouvy nejpozději při uzavření smlouvy; písemné upozornění musí obsahovat i označení osoby, u níž je třeba toto právo uplatnit, včetně bydliště či sídla takové osoby. Při porušení této povinnosti má spotřebitel právo odstoupit od smlouvy do 1 roku od jejího uzavření. Tato ustanovení však v případě pana M. M. vzhledem k datu uzavření smlouvy nebylo možno využít. Poskytnutá informace tak sloužila jako poučení do budoucna při uzavírání podobných typů smluv.

Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl právně zastoupen, odkázal jej ochránce v dalším na právního zástupce, jenž by měl být seznámen s rozhodnutími Nejvyššího soudu ČR (např. rozhodnutí sp. zn.: 33Odo 588/2002, 25Cdo 182/2001, 33Odo 105/2003), který již několikrát posuzoval kupní smlouvy uzavřené občany se společností Z.

Podnět sp. zn.: 2717/2003/VOP/ON

Stěžovatelé si na dobírku objednali přes inzerát mobilní telefon, místo něj ale obdrželi v krabici kámen. Požádali o pomoc ochránce, který jim mimo jiné doporučil kontaktovat některé ze sdružení na ochranu spotřebitelů a naznačil řešení odpovědnosti v občanském i trestním právu.

Stěžovatelé se na ochránce obrátili se žádostí o pomoc v situaci, kdy namísto mobilního telefonu objednaného přes nabídkový inzerát obdrželi poštou v krabici od mobilního telefonu kámen. U oblastního ředitelství České pošty požádali o vrácení peněz za poštovní službu; ačkoliv jim vrácení částky bylo přislíbeno, nestalo se tak.

Ochránce podnět vzhledem k rozsahu oprávnění odložil, přesto se alespoň zběžně vyjádřil k odpovědnosti České pošty, k odpovědnosti odesílatele zásilky, a to jak z pohledu možnosti odstoupení od smlouvy a případné náhrady škody z titulu bezdůvodného obohacení, tak k odpovědnosti odesílatele za přestupek, eventuálně trestný čin. Ochránce stěžovatelům doporučil podání trestního oznámení na Policii ČR a současně se obrátit na některou z poraden na ochranu spotřebitelů (např. www.spotrebitele.cz, nebo www.spotrebitelec.cz). Pachatel byl dopaden a Policie ČR jeho jednání šetří jako trestný čin podvodu.

3.3 Trestněprávní věci

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 383 podnětů.

Podobně jako v minulých letech se i v roce 2004 stěžovatelé na ochránce poměrně často obraceli se stížnostmi na trestní řízení jako takové nebo konkrétní orgány činné v trestním řízení. Stížnosti se týkaly jak řízení probíhajících, dosud neukončených, tak ukončených.

Nejčastěji je po ochránci požadováno opětovné prošetření celé záležitosti, nové provedení dokazování, ovlivnění činnosti či rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení, snížení trestu, nebo dokonce udělení milosti. Ochránce je v některých případech žádán o přítomnost a dohled nad procesními úkony, nebo dokonce o převzetí zastupování v řízení u soudu. Na ochránce se obrazejí nejen osoby, proti nimž se řízení vede, ale často i jejich osoby blízké, oznamovatelé trestných činů či poškození. Ochránce tyto podněty odkládá pro nedostatek působnosti, obvykle však přesto poskytne obecnou radu, např. stěžovatele stručně poučí o jeho právech a povinnostech, možnostech podání opravných prostředků nebo významu některých hmotněprávních nebo procesněprávních institutů.

Podnět sp. zn.: 201/2003/VOP/VK

V případech aplikace závazků z mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, je třeba respektovat ty závazky, které vyplývají z mezinárodních smluv o ochraně lidských práv.

Na veřejného ochránce práv se obrátila se žádostí o pomoc cizinka S. K., která v České republice požádala o azyl a současně bylo vůči ní vedeno na žádost domovské země řízení o vydání k trestnímu stíhání.

Česká republika se jakožto smluvní strana Evropské úmluvy o vydávání zavázala vydávat osoby, proti kterým vedou příslušné orgány dožadující strany trestní stíhání pro trestný čin nebo které jsou vyžadovány těmito orgány k výkonu trestu nebo ochranného opatření. Vedle toho je však Česká republika rovněž vázána mnoha mezinárodními úmluvami o lidských právech. Veřejný ochránce práv se po podrobném seznámení se s případem S. K. v červenci loňského roku obrátil na ministra spravedlnosti a požádal ho, aby své rozhodnutí ohledně vydání jmenované cizinky k trestnímu stíhání do Ruské federace velmi pečlivě zvážil, a to především s ohledem na možné nebezpečí porušení zákazu mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání.

V návaznosti na tuto iniciativu ministr spravedlnosti veřejného ochránce práv ujistil, že při rozhodování o povolení vydání S. K. bude vzat v úvahu také lidskoprávní aspekt a že od ruské strany byly vyžádány rozsáhlé dodatkové informace, které jsou předmětem zkoumání ministerstva. V listopadu loňského roku potom ministr spravedlnosti rozhodl, že vydání S. K. nepovolí.

Podnět sp. zn.: 2160/2004/VOP/FH

Doba strávená ve vazbě může být do uloženého trestu započítána, pouze pokud byla vazba uvalena ve stejném řízení, v němž došlo k odsouzení za spáchaný trestný čin.

Veřejný ochránce práv obdržel podnět pana L. L., který se na ochránce obrátil s žádostí o započtení doby strávené ve vazbě do uloženého trestu odnětí svobody. Uvedl, že byl nepodmíněně odsouzen k osmi měsícům trestu odnětí svobody. V letech 1993–1994 měl přitom strávit jedenáct měsíců ve vazbě, přičemž měl být z vazby propuštěn poté, co mu žádná trestná činnost nebyla soudem prokázána. Stěžovatel se domáhal, aby mu neoprávněná vazba byla započítána do současného trestu odnětí svobody.

Veřejný ochránce práv vyslovil svůj nedostatek působnosti ve věcech trestních, přesto stěžovatele informoval o tom, že dle trestního zákona se pachateli započítá doba strávená ve vazbě do uloženého trestu, pokud je vzhledem k druhu uloženého trestu započítání možné,

přičemž k jeho odsouzení musí dojít ve stejném řízení, ve kterém byla vazba uvalena. V jeho případě tak není započtení vazby do uloženého trestu možné, ovšem pokud se jedná o případnou neoprávněnou vazbu z let 1993–1994, byl upozorněn na možnosti domáhání se náhrady škody tím způsobené.

Podnět sp. zn.: 579/2004/VOP/VK

Prominutí nebo zmírnění trestu uloženého pravomocným rozsudkem náleží pouze prezidentu republiky; jedná se o jeden ze způsobů udělení milosti (tzv. agraciací).

Pan V. V., státní příslušník Ukrajiny, byl v roce 2001 odsouzen k trestu odnětí svobody na čtyři a půl měsíce a současně mu byl uložen trest vyhoštění v trvání čtyř let. Po výkonu trestu odnětí svobody byl jmenovaný vzat do vyhošťovací vazby a následně z území České republiky vyhoštěn. Nedlouho poté se však vrátil zpět a požádal o udělení azylu na území České republiky. V průběhu azylového řízení se seznámil s M. C. a z tohoto vztahu se v roce 2003 narodilo dítě.

V této souvislosti se M. C. obrátila na veřejného ochránce práv s žádostí o pomoc v trestní věci V. V. s tím, že by chtěli žít společně jako rodina na území České republiky, avšak uložený trest vyhoštění jejich vzájemné soužití vylučuje. S ohledem na princip nezávislosti soudní moci formulovaný Ústavou České republiky nepřísluší veřejnému ochránci práv jakkoli zasahovat do rozhodovací činnosti soudů, a proto mu nezbylo než daný případ pro nedostatek působnosti odložit.

S přihlédnutím k výše uvedeným skutečnostem však veřejný ochránce práv považoval za vhodné upozornit M. C. na možnost obrátit se přímo na prezidenta republiky, který je podle čl. 62 písm. g) Ústavy České republiky oprávněn dle uvážení trest uložený pravomocným rozsudkem prominout nebo zmírnit.

3.4 Samostatná působnost územně samosprávných celků

V roce 2004 bylo z této oblasti doručeno 248 podnětů.

Na výkon samostatné působnosti územních samosprávných celků se působnost veřejného ochránce práv nevztahuje. V případech hodných zřetele však ochránce může být prospěšný neformálním kontaktem či zasláním nezávazného stanoviska úřadu. Ochránce je veden snahou o nápravu nesprávných postupů, jejichž příčinou je mnohdy na první pohled neinformovanost či omyl v interpretaci právních předpisů. Jeho zájem může v některých případech, kdy padne na úrodnou půdu a není vnímán jako nepřipustný zásah do samosprávy, přinést pozitivní výsledky.

V roce 2004 tradičně nejčastěji hledali občané vysvětlení a pomoc v oblasti nakládání s komunálním odpadem a jeho zpoplatňováním. Většina obcí přistoupila k zavedení místního poplatku za komunální odpad obecně závaznou vyhláškou obce. Některé občany však trápí i uložená poplatková povinnost za psy nebo způsob úhrad za parkování v obci. Mnozí vyslovili nespokojenost s ukládáním povinností v obecně závazných vyhláškách obcí k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství.

I v roce 2004 zaregistroval ochránce v některých případech nepochopení podstaty zastupitelské demokracie a postavení obce jako suverénního subjektu územní samosprávy s právem na výkon samosprávy. Občané očekávají, že nedostatky při výkonu samosprávy odstraní jiný státní orgán či jiná instituce, například i ochránce. Na ochránce se také obrazejí opoziční členové zastupitelstva té které obce s žádostmi o zpřístupnění některých podkladů orgánů obce apod.

Podnět sp. zn.: 2961/2003/VOP/ZS

Ochránce není oprávněn řešit problémy výkonu mandátu členů zastupitelstva obce a prověřovat, zda postupují v souladu se zákony a jinými právními předpisy, případně, zda se jejich činnost slučuje se slibem člena zastupitelstva obce.

Na ochránce se obrátila skupina členů zastupitelstva městské části statutárního města s žádostí o pomoc při ochraně svobody projevu. Zastupitelé žádali, aby ochránce zasáhl proti útokům ze strany zastupitelstva městské části, které schválilo usnesení, odsuzující svobodně projevovaný odlišný názor některých členů zastupitelstva k určitým problémům v činnosti městské části.

Ochránce stěžovatelům vysvětlil rozsah své působnosti a k obsahu jejich podnětu se vyjádřil v obecné rovině. Výkon funkce člena zastupitelstva obce se považuje za výkon veřejné

funkce. Přes rozdílnost názorů a politických postojů členové zastupitelstva obce společně vytvářejí nejvyšší orgán obce a z jejich zřetele by neměla ustoupit do pozadí důvěra občanů jako základní stmelující prvek a měřítko politické kultury činnosti zastupitelstva. Hlavním cílem jeho činnosti je ochrana veřejného zájmu ve prospěch občanů obce. To od člena zastupitelstva předpokládá oprostít se od jiných zájmů a jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost a důvěryhodnost jeho funkce. Tím by měl být limitován i politický boj o moc a členové zastupitelstva obce by si měli být důsledně vědomi, že jejich činnost je vystavena veřejné kontrole ze strany občanů, tj. voličů.

K věcnému řešení problémů městské části doporučil ochránce využívat dostupné kontrolní mechanismy vnitřní i vnější kontroly, případně se obrátit na orgány příslušné k doзору nad výkonem samostatné a přenesené působnosti obce.

Stěžovatelé ochránce požádali o souhlas se zveřejněním části jeho odpovědi na zasedání zastupitelstva městské části. Ochránce však účelové použití svého obecného vyjádření k řešení politických sporů uvnitř zastupitelstva odmítl.

Podnět sp. zn.: 1970/2004/VOP/ZS

Občan má právo podílet se na správě veřejných záležitostí především využitím oprávnění obsažených v ustanovení § 16 zákona o obcích, které zaručuje právo občana obracet se na orgány obce s připomínkami a návrhy. Členové zastupitelstva obce nesou za své rozhodování politickou odpovědnost.

Stěžovatelka se obrátila na veřejného ochránce práv s podnětem k prošetření činnosti města v oblasti hospodaření s majetkem, výběrových řízení na prodej a zainvestování městských pozemků a činnosti stavebního úřadu. Žádala také o prošetření krajského úřadu při doзору nad výkonem samostatné působnosti města, s jehož výsledky nebyla spokojena.

Ochránce prošetřil činnost krajského úřadu při doзору nad výkonem samostatné působnosti města a konstatoval, že krajský úřad učinil vše, co bylo v jeho možnostech. Stěžovatelce vysvětlil rozsah působnosti krajského úřadu při doзору nad výkonem samostatné působnosti obcí, kdy pracovníci krajského úřadu nejsou orgánům obce při výkonu samosprávy nadřizeni a jejich oprávnění při výkonu doзору jsou zákonem vymezena jen jako následné zkoumání zákonnosti usnesení, rozhodnutí a opatření orgánů obce v samostatné působnosti, aniž by ale orgány doзору byly oprávněny činnost orgánů obce nahradit.

Veřejný ochránce práv dále stěžovatelce vysvětlil, že do samostatné působnosti obce není oprávněn zasahovat, nicméně jí v případě, že i nadále má pochybnosti o správném postupu obce, doporučil využít pravomoci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže při dohledu nad postupem města jako zadavatelem veřejných zakázek a upozornil na novou právní úpravu přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, obsaženou v zákoně č. 420/2004 Sb.

Občan obce se může podílet na správě veřejných záležitostí využitím oprávnění obsažených v ustanovení § 16 zákona o obcích, který zaručuje právo občana obracet se na orgány obce s připomínkami a návrhy. Orgány obce v intencích ústavou zaručeného práva na samosprávu územních samosprávných celků rozhodují svým hlasováním o rozvoji obce a osudu občanů zcela nezávisle. Členové zastupitelstva obce nesou za své rozhodování a za spokojenost občanů, svých voličů, politickou odpovědnost. Využitím uvedeného oprávnění jsou vystaveni kontrole ze strany občanů.

III. ZEVŠEOBECNĚNÍ POZNATKŮ Z ČINNOSTI OCHRÁNCE

V teoretické sféře je veřejný ochránce práv často označován jako „prodloužená ruka parlamentu“. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, plní ochránce upozorňováním na nedostatky, zjištěné při vyřizování podnětů, významnou funkci zpětné vazby mezi mocí zákonodárnou a mocí výkonnou. Signalizace zdrojů nespokojenosti občanů či jiných subjektů se stavem správy věcí veřejných je pro zákonodávce zdrojem informací, které mají možnost využít při své činnosti. Jedná se především o nedostatky v účinnosti platné právní úpravy, systémovou neprovázanost právních předpisů, ale také rozporné postupy praxe při jejich aplikaci či interpretaci, nežádoucí podpořením rezortními metodickými pravidly.

Veřejný ochránce práv k této signalizaci využívá mimo jiné od počátku svého působení souhrnné zprávy o činnosti za uplynulý rok, v jejichž závěru zevšeobecněje poznatky, získané při vyřizování individuálních podnětů, snaží se definovat příčiny jejich vzniku a zpravidla také navrhuje způsob jejich nápravy. Jedná se o palčivé problémy, v nichž svými aktivitami obtížně nebo marně prosazuje nápravu, potřebu jejich řešení proto signalizuje Parlamentu ČR a dalším kompetentním orgánům, jimž tuto zprávu předkládá.

V souhrnných zprávách tak veřejný ochránce práv postupně za dobu svého čtyřletého působení upozornil na potřebu hledat řešení u 27 celospolečenských problémů praxe. Ze zkušeností ochránce z minulých čtyř let lze již učinit závěry, že si na tyto signály postupně adresáti zvykali a v poslední době je také začali využívat. Lze konstatovat, že informace veřejného ochránce práv byly větší či menší měrou nápomocny účelům, jimž mají podle shora uvedených principů sloužit. Některé z nich splnily svůj informativní cíl a ztratily na aktuálnosti, některé byly vzaty meritorně v potaz při přijetí změn právní úpravy nebo jako argumentace v průběhu legislativního procesu, některé závažné problémy však, přes soustavnou pozornost, kterou jim nadále veřejný ochránce věnuje, přetrvávají do současné doby a jejich řešení je stále otázkou budoucnosti.

V této části zprávy tak předkládá veřejný ochránce práv jednak informaci o vývoji v řešení některých nejzávažnějších poznatků, na které již upozorňoval v minulých zprávách, ale dosud nebyly uspokojivě ukončeny, v další kapitole pak zevšeobecnění nejzávažnějších poznatků ze zkušeností získaných v roce 2004, o nichž opět ze shora uvedených důvodů považuje za nutné zákonodávce informovat.

1. Vybrané poznatky ze souhrnných zpráv za roky 2001–2003

1.1 Postavení a činnost Pozemkového fondu ČR

V souhrnné zprávě veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2002, v části III., byly uvedeny poznatky k postavení a činnosti Pozemkového fondu ČR při realizaci převodů náhradních pozemků oprávněným osobám podle zákona č. 229/1991 Sb., o půdě. Současně připomenul, že Pozemkový fond nemá postavení správního orgánu, a neexistuje proto nástroj přímého dozoru nad jeho činností včetně nedostatku působnosti veřejného ochránce práv, i když se jeho zásahu dožaduje mnoho oprávněných osob, poukazujících zejména na průtahy a některé přehmaty Fondu (např. několikanásobné vydání téhož majetku či vydání majetku zatíženého blokací a návazná nemožnost vkladu o změně vlastníka do katastru nemovitostí).

V mezidobí došlo ke změně právní úpravy, která postavení oprávněných osob, i když ne zcela uspokojivým způsobem, zlepšila. Pozemkový zůstává však i nadále vyňat z působnosti všech kontrolních mechanismů státu.

1.2 K postupu zemědělských družstev při vypořádání majetkových podílů oprávněných osob

Poslanecká sněmovna v roce 2004 projednávala poslanecký návrh zákona, který by měnil a doplňoval tzv. transformační zákon. Předkladatelé v důvodové zprávě k návrhu zákona výslovně odkazovali na předchozí upozornění veřejného ochránce práv, který konstatoval, že stávající právní úprava, týkající se vypořádání majetkových podílů osob v zemědělských družstvech, považuje za nedostatečnou. Toto stanovisko odpovědně vychází z poznatků případů více než 140 osob, které se na ochránce od roku 2001 obrátily.

Vývoj v této oblasti, kdy povinné osoby postupně přecházejí do likvidace a je na ně prohlášen konkurz, a i ten je mnohdy zastaven pro nedostatek majetku úpadce, popsal ochránce v předcházejících souhrnných zprávách o činnosti. S úmyslem problematiku řešit navrhli předkladatelé, aby majetkové podíly osob byly vypořádány převodem věcí nebo práv k jinému majetku, které povinná osoba – družstvo – vlastní. Toto řešení navrhli v době, kdy se judikatura soudů ujednotila v tom, že osoby jsou oprávněny požadovat vypořádání majetkových podílů formou finančního plnění a již od 28. 1. 1992, kdy transformační zákon nabyl účinnosti, žádná překážka nebránila tomu, aby majetkový podíl byl oprávněné osobě vypořádán v naturální formě. Znamená to, že ten, kdo o takové plnění skutečně stál, obdržel ho, neboť praxe potvrzuje, že družstva právě naturální způsob plnění upřednostňovala. Podstata problému však spočívá v poskytnutí plnění těm, kteří naturální plnění odmítají, a to především z důvodu jeho neupotřebitelnosti. Jak bylo uvedeno výše, soudy těmto osobám přiznávaly právo na finanční plnění. V tomto smyslu navržené řešení nepřineslo jakýkoliv posun, a výsledně dokonce zužovalo doposud stanovené způsoby plnění. Je zřejmé, že návrh předkladatelů vycházel především z faktických ekonomických možností zemědělských družstev, byl tak ale dodatečně měněn systém nastavený zákonodárci již v roce 1992.

V předchozích zprávách veřejný ochránce práv uvedl, že stát sám ze své vůle přímo zákonem přiznal osobám právo na vypořádání za majetek, který v minulosti pozbyly, avšak již žádným způsobem nezajistil, aby toto právo mohlo být fakticky realizováno a aby existovala možnost domoci se vlastního plnění. Stát nese odpovědnost za realizaci zákona.

Řešení, které je proto třeba nalézt, by se mělo zaměřit na to, aby zákonem z roku 1992 přiznané plnění bylo pro oprávněné osoby realizovatelné a dosažitelné, a ne aby byl dodatečně zužován již doposud platný způsob plnění.

1.3 K zajištění realizace trestu vyhoštění a institutu vyhošťovací vazby

Problematika vyhošťovací vazby a výkonu trestu vyhoštění se stala předmětem zájmu veřejného ochránce práv již v roce 2001. Platnou právní úpravu ani aplikační praxi v dané oblasti stále nelze považovat za ideální. Přesto, že některé z výhrad obsažených v předchozích souhrnných zprávách veřejného ochránce práv stále přetrvávají, lze konstatovat, že postupem doby, kdy se ochránce i Rada vlády pro lidská práva této problematice intenzivně věnuje, došlo ke zlepšení situace, zejména ke zvýšení právní jistoty vyhošťovaných cizinců. O této skutečnosti svědčí i výrazné snížení počtu podnětů, doručovaných v této oblasti veřejnému ochránci práv. Komplexní úpravu, včetně odstranění některých výkladových nejasností, by však měla přinést až očekávaná rekonstrukce trestního řádu.

Stojí za pozornost se v této souvislosti zmínit o tom, že se danou problematikou zabýval také Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku v případě Singh versus Česká republika (60538/00). V lednu 2005 dospěl Soud k závěru, že v případě dvou Indů, kteří byli několik let drženi ve vyhošťovací vazbě, porušila Česká republika čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který se týká práva na svobodu a osobní bezpečnost.

1.4 Problematika „slovenských důchodů“, vyplácených podle Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení

Na nedořešenou otázku dopadu rozdělení Československé federace v oblasti důchodového zabezpečení upozornil veřejný ochránce práv již roku 2001. Na základě Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení (dále jen „Smlouva“) je osobám žijícím v ČR vyplácena dávka důchodového zabezpečení slovenskými orgány sociálního zabezpečení. V důsledku změny právní úpravy v ČR k 1. lednu 1996 (včetně valorizací) se výše důchodů v obou státech stále více liší. Tuto skutečnost navíc umocňuje zřejmě původně nepředpokládaný rozdíl v kursové hodnotě české a slovenské koruny.

Problém se týká v první řadě osob, kterým byl ještě před rozdělením Československa přiznán důchod slovenským republikovým orgánem sociálního zabezpečení. Smlouva musela nejen vymezit pravidla pro hodnocení nároků, které budou vznikat do budoucna, nýbrž také, vzhledem k rozdělení společného státu, stanovit klíč, podle kterého budou rozděleny mezi nástupnické státy existující závazky federace. Byl-li tedy důchod přiznán slovenským republikovým orgánem, stává se po 1. lednu 1993 důchodem samostatné Slovenské republiky.

Problém druhé skupiny „slovenských důchodců“ je obdobný. Spočívá v tom, že na základě čl. 20 Smlouvy se doby zabezpečení získané za trvání federace považují za doby zabezpečení toho státu, na jehož území měl sídlo zaměstnavatel, u něhož byl v pracovněprávním vztahu

zaměstnanec ke dni rozdělení Československa. Na základě tohoto ustanovení tak nemalá část osob, které pro slovenského zaměstnavatele před 1. lednem 1993 pracovaly, byť i jen krátkou dobu, pobírá dnes buď plný nebo dílčí slovenský důchod (v případě dílčího důchodu tvoří valnou část jejich příjmu, neboť český dílčí důchod je jim vyměřen pouze za dobu zabezpečení získanou na území ČR po 1. lednu 1993).

V obou případech v prvních letech reagoval ministr práce a sociálních věcí ČR využitím institutu odstranění tvrdosti a určitým skupinám žadatelů byl přiznáván tzv. „rozdíl“ – tj. peněžní dorovnání do výše hypotetického důchodu, který by jim náležel pouze s přihlédnutím k českým právním předpisům. Postupem doby však byla kritéria pro posuzování tvrdosti zpřísněna, aniž se na právní úpravě či skutkovém ději jednotlivých případů cokoliv měnilo či lišilo.

Veřejný ochránce práv ČR je přesvědčen, že aplikace platné právní úpravy důchodového pojištění nemůže vést k tomu, aby čeští rezidenti pobírající důchodové dávky od slovenského nositele důchodového pojištění byli aplikací Smlouvy poškozováni oproti stavu bezesmluvnímu. Přestože byl uvedený názor podpořen nálezem Ústavního soudu č. II. ÚS 405/02, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR nadále setrvává na své představě o správné aplikaci Smlouvy ve spojení se zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

Snaha o změnu Smlouvy bilaterálním jednáním ministrů obou zúčastněných stran pro nesouhlasný postoj slovenské strany, pro jejíž občany je Smlouva výhodná, se nesetkala s úspěchem, otázka tzv. „slovenských důchodů“ tak zůstává nedořešena.

1.5 Postavení osob oprávněných k pobírání náhrady za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti

Již ve svých souhrnných zprávách o činnosti za rok 2001 a 2002 ochránce upozorňoval, že stávající konstrukce příslušné právní úpravy vykazuje známky zastaralých a překonaných principů, které nereflktují změnu společenského a ekonomického prostředí v České republice, v němž se v současnosti pracovněprávní vztahy odehrávají. Jedná se především o skupinu zpravidla bývalých zaměstnanců, u nichž došlo k poškození zdraví při výkonu práce před 1. 1. 1993, kdy odpovědnostní vztah vznikl vůči tehdy nepojištěným zaměstnavatelům, kteří jsou v úpadku nebo v platební neschopnosti. Jestliže správce konkurzní podstaty nemá finanční prostředky na uspokojování těchto nároků a přestane odškodnění poskytovat, ocitají se tito většinou částečně nebo plně invalidní občané v tíživé sociální situaci a po dobu mnohdy i několika let trvání konkurzu jsou odkázáni na sociální dávky. Jejich nároky totiž nepřecházejí na pojišťovnu, jako je tomu v případě osob, které utrpěly pracovní úraz či nemoc z povolání po 1. 1. 1993, ale přebírá je stát, resp. ministerstvo práce a sociálních věcí. Ten však začne prostřednictvím smluvního vztahu s pojišťovnou vyplácet náhrady až po zániku zaměstnavatele, který zanikl bez právního nástupce, tj. po vymazání z obchodního rejstříku. Ochránce upozorňoval, že tak v jistém smyslu dochází k přesunu důsledků dlouhotrvajících konkurzů právě na poškozené, kteří jsou sociálně zranitelní. Zároveň dochází k výrazné disproporcii v postavení osob, které v zásadě splňují stejné podmínky (nárok na výplatu náhrady škody), vyjma jediné podmínky, a to doby, kdy škodu na zdraví utrpěly.

Ochránce současně předložil návrhy řešení stávající neutěšené situace formou přijetí právní úpravy, která by vycházela z obdobných principů jako zákon č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů. I když proběhlo v mezidobí několik přímých i nepřímých novelizací zákoníku práce a předpisů souvisejících, k vyřešení popsání problému nedošlo a postavení shora uvedených osob tak zůstává stejně tíživé.

1.6 Odstranění ekologické zátěže a sanace kontaminovaných lokalit

Na tuto dlouhodobě neřešenou problematiku upozornil veřejný ochránce práv již v souhrnné zprávě za rok 2002 a i v mezidobí jí věnuje pozornost. V roce 2004 byla přijata novela zákona o vodách, kdy bylo změněno ustanovení § 42 odst. 4 zákona. V případech, kdy hrozí závažné ohrožení nebo znečištění povrchových nebo podzemních vod a opatření k nápravě nelze uložit osobě odpovědné za tento stav, zabezpečí ze zákona nezbytná opatření k nápravě příslušný vodoprávní úřad. Po nabytí účinnosti novely zřizují kraje k těmto účelům v rámci svých rozpočtů zvláštní účet, ročně doplňovaný do výše 10 mil. Kč. Ministerstvo životního prostředí mělo dle předchozí právní úpravy pro shora uvedené účely, tedy pro celé území České republiky, vyčleněno 50 mil. Kč. Dílem z důvodu omezené výše finančních prostředků, ale také v zájmu nalezení systémového řešení, navrhlo ministerstvo shora uvedené přenesení své dosavadní pravomoci na kraje.

Novelizované ustanovení zákona o vodách však podle informací veřejného ochránce práv nespĺnilo zcela očekávání. Některé kraje se totiž zásadně odmítají zabývat haváriemi vzniklými před datem novely vodního zákona. Podle názoru krajů má mít řešení starých ekologických zátěží a havarijních stavů v jejich souvislosti vzniklých v kompetenci stát, potažmo ministerstvo životního prostředí, neboť by se neměl zříkat své povinnosti hájit celospolečenský význam ochrany vod a životního prostředí jako takového. Kraje proto odmítají vynakládat finanční prostředky samosprávy v intencích ustanovení § 42 odst. 4 zákona o vodách na staré ekologické zátěže.

Optimálním řešením vzniklé situace by dle ministerstva životního prostředí bylo opětovné vrácení kompetence zpět na ministerstvo, a to včetně zvýšení částky na cca 150 mil. Kč pro celou republiku. Za rok 2003, kdy ministerstvo životního prostředí disponovalo zmíněnou kompetencí, avšak výše vyčleněných finančních prostředků byla omezena, vynaložilo v podstatě veškeré tyto prostředky na realizaci potřebných opatření k nápravě starých ekologických škod. Lze proto mít za to, že ministerstvo, ovšem v rámci možností daných rozsahem přidělených prostředků, zákonem uloženou povinnost plnilo. Jeho postup sice vedl k postupnému odstraňování nejvážněji kontaminovaných lokalit v ČR, tento proces však byl v současnosti přerušen.

V současné době tedy stále ještě není funkční komplexní systémové řešení pro proces odstraňování starých ekologických zátěží a havarijních stavů vzniklých v jejich důsledku. Veřejný ochránce práv proto apeluje na nutnost nalézt a podpořit řešení, které by se jevílo skutečně účelným a zejména funkčním.

1.7 Právo pacientů na poskytnutí informací shromážděných ve zdravotnické dokumentaci a právo pozůstalých na informace

Ve své zprávě za rok 2003 veřejný ochránce práv konstatoval, že návrh zákona o zdravotní péči, který na základě usnesení vlády České republiky vypracovalo ministerstvo zdravotnictví, jež reagovalo na vyrozumění veřejného ochránce práv, upravuje problematiku poskytování informací pacientům i pozůstalým v intencích požadovaných veřejným ochránce práv. Tento návrh zákona byl však z legislativního procesu již počátkem roku 2004 stažen a ministerstvo zdravotnictví na požadavky dílčí novelizace stávajícího zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, nereflektovalo.

Na pozadí některých mediálně známých kauz podrobil veřejný ochránce práv nečinnost ministerstva zdravotnictví opětovně veřejné kritice a požadoval urychlenou dílčí novelizaci zákona o péči o zdraví lidu tak, aby byl zajištěn přístup k informacím ze zdravotnické dokumentace případně pozůstalým tak, jak veřejný ochránce práv požadoval již ve svých vyrozuměních vládě České republiky.

Posléze ministerstvo zdravotnictví koncem roku 2004 vypracovalo návrh na změnu zákona o péči o zdraví lidu, který byl předložen vládě a u něhož lze předpokládat, že bude i přijat.

1.8 Možnost úhrady léčby z veřejného zdravotního pojištění jinak nehrazené

V předchozích letech upozorňoval veřejný ochránce práv opakovaně na úskalí užití ustanovení § 16 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, dle něhož hradí zdravotní pojišťovna ve výjimečných případech na základě souhlasu revizního lékaře zdravotní péči, kterou jinak zdravotní pojišťovna nehradí. Podmínkou je, že její poskytnutí je z hlediska zdravotního stavu pojištěnce jedinou možností zdravotní péče.

Jestliže revizní lékař úhradu lékařem zvolené zdravotní péče neschválí, stávající právní úprava umožňuje, aby se potřebná zdravotní péče stala pro pacienta nedostupnou, přestože ji dle odborného zhodnocení ošetřujících lékařů nutně potřebuje a s ohledem na jeho zdravotní stav jiná možnost zdravotní péče podle jejich vyjádření není dána. V současnosti totiž nic nebrání reviznímu lékaři, aby úhradu neschválil i z jiných důvodů, než zákon předpokládá, např. z důvodu finanční náročnosti léčby při zohlednění ekonomické situace zdravotní pojišťovny, případně i z osobních důvodů. Neexistuje totiž žádný nezávislý kontrolní mechanismus, který by mohl v odůvodněných případech jeho odmítavé stanovisko zvrátit.

Veřejný ochránce práv upozorňoval v loňském roce na zmíněný problém opakovaně ministerstvo zdravotnictví. Na přímý dotaz na řešení situace vznikající v souvislosti s možností užití citovaného ustanovení však dosud neobdržel odpověď.

1.9 Porušení povinnosti podrobit se očkování

Veřejný ochránce práv v předchozích letech opakovaně v souhrnné zprávě o činnosti upozorňoval na nutnost vytvořit v zákonné úpravě či její interpretaci prostor zohlednění některých situací, k nimž může v praxi docházet při striktní aplikaci zákona č. 258/2000Sb., o ochraně veřejného zdraví. Zákon mj. stanoví povinnost podrobit se pravidelnému očkování v případech a termínech, které jsou v něm uvedeny, nezohledňuje však např. situaci, kdy by rodiče odmítali nechat očkovat své nezletilé dítě z důvodu předchozích negativních zkušeností s očkováním v rodině, případně z jiných závažných důvodů.

Odmítnutí očkování dítěte, není-li dána zdravotní kontraindikace, bývá sankcionováno pokutou udělenou orgánem ochrany veřejného zdraví. Dle zjištění z praxe stále dochází i k tomu, že ze strany těchto orgánů je na rodiče vyvíjen nepřijatelný nátlak tvrzením, že jejich odmítání očkování může být považováno za nedostatečnou péči o dítě. Takový postup vůči rodičům považuje ochránce za nepřijatelný. Vedle návrhů shora uvedených pak do doby jejich realizace apeluje zejména na zlepšení komunikace orgánů ochrany veřejného zdraví s rodiči, volbu individuálního přístupu k jednotlivým případům a ve výjimečných a odůvodněných případech neuplatňování sankcí za odmítnutí očkování.

Veřejný ochránce práv žádal v roce 2004 opakovaně ministerstvo zdravotnictví, aby se začalo zabývat problematikou možných výjimek v případě odmítání očkování ze závažných důvodů, současně navrhoval, aby zvažilo možnost změny právní úpravy. Ministerstvo zdravotnictví i nadále zaujímá k těmto návrhům odmítavý postoj.

1.10 Dvojití státní občanství a domnělé státní občanství

V souhrnných zprávách za rok 2002 a 2003 byla v částech zobecňujících poznatky z činnosti ochránce zmíněna problematika týkající se státního občanství. Společným rysem je kritika právní úpravy, která značně omezuje možnosti dvojitího státního občanství. Veřejný ochránce práv vnímá českou státoobčanskou právní úpravu, založenou na principu výhradně jednoho státního občanství za neopodstatněně přísnou. Poukázal také na případy osob, mylně považovaných úřady za české státní občany. Právní úprava České republiky nestanoví pro řešení takových situací pravidla.

Ochránce se v loňské zprávě zmínil o senátním návrhu novely zákona č. 193/1999 Sb., o státním občanství některých bývalých československých státních občanů. Návrh byl v Poslanecké sněmovně v květnu 2004 v prvním čtení zamítnut. Novela by umožnila získat české státní občanství pouze těm osobám, které nestihly učinit prohlášení v pětileté lhůtě do 1. 9. 2004, a dále pouze bývalým občanům naturalizovaným do 21. 8. 1997 v USA, nikoliv však osobám, které pozbyly občanství podle § 17 zákona č. 40/1993 Sb. po 1. 1. 1993 nabytím cizího státního občanství na vlastní žádost.

Ochránce poukázal ve svých předchozích souhrnných zprávách Poslanecké sněmovně na situaci osob, které mají úzký vztah k České republice, dosavadní právní úprava jim však neumožňuje nabytí českého státního občanství zjednodušeným způsobem.

V roce 2004 ochránce řešil podnět, který upozornil na to, že české státní občanství nemohou získat děti osob, které nabyly občanství udělením podle zákona č. 88/1990 Sb. Pokud by byly tyto osoby „počkaly“ krátkou dobu a učinily prohlášení až podle zákona č. 193/1999 Sb., mohly zahrnout děti do svého prohlášení o nabytí občanství.

Ministerstvo vnitra zpracovalo na základě usnesení vlády č. 186 z února 2003 analýzu právní úpravy nabytí a pozbytí státního občanství, kterou rozeslalo do mezirezortního připomínkového řízení, jehož výsledky nyní vyhodnocuje. Výsledky analýzy by měly být předloženy vládě ČR do 30. 6. 2005. Ochránce není tzv. připomínkovým místem, a k analýze se proto nevyjadřoval.

Ministerstvo vnitra však ve svých vyjádřeních ke zprávám ochránce o výsledku šetření v konkrétních kauzách přislíbilo, že připomínky ochránce k systémovým nedostatkům vezme při zpracování analýzy v úvahu. Jedná se především o situaci osob, které v důsledku pochybení úřadů žily na území ČR v dobré víře, že jsou českými občany. Ochránce upozorňuje, že situaci těchto osob nestačí řešit pouze tím, že by měly možnost nabytí české občanství prohlášením. Taková úprava by sice řešila současný stav, ponechávala by však otevřenu otázku, jak posuzovat období, kdy byly tyto osoby mylně považovány za české občany. Nová právní úprava by měla obsahovat i žádoucí přechodná ustanovení.

1.11 Situace v zařízeních pro zajištění cizinců a realizace správního vyhoštění

Jak již bylo uvedeno v předchozí souhrnné zprávě za rok 2003, ke zlepšení situace v zařízeních pro zajištění cizinců by měla významným způsobem přispět připravovaná změna hlavy XII. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých předpisů, ve znění pozdějších předpisů. Připomínkové řízení k této novele proběhlo v září 2004 a v této souvislosti lze vyjádřit uspokojení nad tím, jakým způsobem k danému problému ministerstvo vnitra přistoupilo.

Navrhovaná změna vychází z toho, že omezení práv a svobod zajištěných cizinců by nemělo jít nad míru nezbytnou k dosažení účelu zajištění. Vedle volnosti pohybu zajištěných cizinců v rámci zařízení, změny režimu přijímání návštěv, poskytování psychologické a sociální péče, úpravy možnosti umístění cizince do přísného režimu zajištění a dalších opatření směřujících k celkové humanizaci zařízení, je třeba jako velmi podstatné uvést, že je navrhováno převést oprávnění ke zřizování a provozování zařízení pro zajištění cizinců na ministerstvo vnitra, konkrétně na Správu uprchlických zařízení. Policie jakožto represivní složka státu by se tak v zařízeních pro zajištění cizinců měla omezit jen na úkony nezbytně nutné. Správa uprchlických zařízení, která zabezpečuje provoz azylových zařízení a disponuje zaměstnanci s odbornými předpoklady ke každodennímu styku s cizinci, by měla zajistit ostatní záležitosti související s provozem a účelem, kterému mají tato zařízení sloužit.

1.12 Vyloučení aplikace § 33 odst. 2 správního řádu v azylovém řízení

V návaznosti na souhrnnou zprávu za rok 2003, v níž veřejný ochránce práv na danou problematiku upozornil, je třeba poznamenat, že v březnu 2004 podala skupina 17 senátorů v souladu s čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR a s § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, Ústavnímu soudu návrh na zrušení té části ustanovení § 9 zákona o azylu, která hovoří o tom, že na řízení o udělení nebo odnětí azylu se nevztahuje § 33 odst. 2 správního řádu.

Senátoři ve svém návrhu vedeném pod sp. zn.: Pl. ÚS 13/04 (shodně jako veřejný ochránce práv) brojí proti omezení procesních práv účastníků azylového řízení a stejně tak je tomu i v případě návrhu předloženého Krajským soudem v Ostravě ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR a § 64 odst. 3 cit. zákona o Ústavním soudu, avšak s tím rozdílem, že namísto zrušení ustanovení novelizovaného zákona je v tomto případě navrhováno zrušení části novelizujícího zákona, tj. zákona č. 222/2003 Sb. Návrh Krajského soudu v Ostravě byl doručen Ústavnímu soudu o několik dní dříve než návrh senátorský a je vedený pod sp. zn.: Pl. ÚS 12/04.

V souvislosti s návrhem Krajského soudu v Ostravě je třeba dodat, že veřejný ochránce práv byl Ústavním soudem požádán o písemné vyjádření ve věci. Ochránce v něm sdělil, že se s návrhem věcně ztotožňuje a zopakoval své výhrady prezentované na půdě Poslanecké sněmovny a Senátu při projednávání zákona č. 222/2003 Sb. Současně připomněl význam ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu, které je projevem základních principů správního řízení a také procesní zárukou základního práva podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Proto by měla povinnost správního orgánu zakotvená v § 33 odst. 2 správního řádu a jí odpovídající práva účastníka řízení zůstat zachována i ve vztahu k účastníku řízení o udělení nebo odnětí azylu na území České republiky. Ústavní soud dosud ve věci nerozhodl.

1.13 Bytová politika a nezbytné zajištění základních životních podmínek

V souhrnné zprávě za rok 2003 upozornil veřejný ochránce práv na dlouhodobě neřešenou problematiku dostupnosti přiměřeného, resp. sociálního bydlení. Vedle občanů, kteří se dostanou do sociálně tíživé situace v důsledku nepříznivých životních událostí, nedokážou si sami na trhu zajistit přiměřené bydlení i další, dlouhodobě slabší skupiny obyvatel. Ochránce současně konstatoval absenci instituce či institutů, které by občanům, kteří se ocitnou v takovém postavení, mohly efektivně pomoci bytovou situaci vyřešit, alespoň na dobu nezbytně nutnou.

Připomněl obecně známý fakt, že míra, do jaké společnost disponuje mechanismy působícími jako zachytná síť před vyčleněním sociálně zranitelných skupin obyvatel ze standardních sociálních vztahů, nepřímo ovlivňuje mj. množství osob, které se stanou závislé na přímé pomoci státu, a rovněž délku doby, po kterou v takovém postavení setrvávají. Ve své podstatě jde o spirálu, neboť v konečném důsledku dochází k přebírání takto v rodině zakořeněných mecha-

nismů. Ochránce se nepokouší vstupovat do soukromoprávních vztahů mezi pronajímateli a nájemci, jeho působnost je však dána u sociálně-právní ochrany dětí, přiznávání sociálních dávek a zajištění náhradní rodinné péče. Situace, které ochránce napomáhá v těchto oblastech svým působením řešit, však nelze vnímat bez širších souvislostí.

Výchozími mezinárodněprávními dokumenty, jejichž standardům by se i Česká republika měla přiblížit, je zejména Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (dále jen „Pakt“), Evropská sociální charta a Evropská úmluva o ochraně základních práv a svobod. Tyto dokumenty předpokládají, 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, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek. Takové právo, stejně jako jiná i ústavně zaručená práva, je třeba uplatňovat za rovných, nediskriminačních podmínek, jak stanoví čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 2 odst. 2 Paktu.

V průběhu roku 2004 zaznamenal veřejný ochránce práv, který této problematice i nadále věnoval zvýšenou pozornost, určité dílčí aktivity, které o této problematice vyvolaly širší diskusi a které by mohly situaci pozitivně ovlivnit. Ministerstvo pro místní rozvoj připravilo dlouho očekávaný návrh věcného záměru zákona o nájemném z bytu, k němuž, ač ochránce není pravidelným připomínkovým místem, si zpracovatel vyžádal jeho připomínky, zřejmě s ohledem na dříve prezentovaná stanoviska ochránce ve věci nepříznivých aspektů regulace (deformace trhu s byty, porušování závazků České republiky vyplývajících z Paktu, dopad vysokého nájemného zejména na mladé rodiny, u nichž stát deklaruje svou vůli pomoci zvýšit dostupnost bydlení). Návrh antidiskriminačního zákona, který již byl předložen Parlamentu ČR, zapracovává příslušné předpisy Evropských společenství a v návaznosti na Listinu základních práv a svobod a na vyhlášené mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, by se mohl stát nástrojem k odstranění sporných postupů při přidělování bytů. Zákon mj. odstraňuje dosavadní právní vakuum, o němž ochránce podrobně informoval v minulé souhrnné zprávě, tím, že blíže vymezuje právo na rovné zacházení mimo jiné ve věcech přístupu ke zboží a službám včetně bydlení, pokud jsou nabízeny nebo poskytovány veřejnosti, či ve věcech přiznání a poskytování sociálních výhod.

Přes shora uvedený dílčí posun v řešení uvedené problematiky však absence účinných mechanismů pro plošné vyřešení bytové situace sociálně ohrožených skupin občanů stále přetrvává.

1.14 Problematika hlukových zátěží z narůstající dopravy

V souhrnné zprávě za rok 2003 veřejný ochránce práv upozornil také na nutnost hledat řešení zátěže obyvatel hlukem z narůstající dopravy, která se v roce 2004 výrazně zvýšila v důsledku nárůstu kamionové přepravy. Při svých šetřeních ochránce opakovaně apeluje na zástupce orgánů státní správy, ale i samosprávy, aby v rámci ochrany obyvatel před hlukem přihlíželi i k Evropské chartě regionálního a prostorového plánování „Torremolinská charta“, schválené v roce 1983 ministry členských zemí Evropských společenství. V tomto dokumentu bylo za jeden z vážných problémů označeno zvládnutí růstu městských území. Ochránce rovněž upozornil na to, že se otázkou dopravy vážně zabývala Evropská komise, která vydala v roce 1996 Zelenou knihu o dopravě, z níž vyplývá, že počet a využívání automobilů v Evropě od 70. let stále prudce stoupá a očekává se, že v příštích 25 letech vzroste až o 200 %. Důsledky této dopravní revoluce se obecně uznávají a projevují se zejména znečištěním, dopravními zácpami, ohrožováním zdraví (mimo jiné právě překračováním limitních hodnot hluku v obytné zástavbě) a využíváním neobnovitelných zdrojů.

Dosavadní zjištění ochránce v rámci provedených šetření však ukazují, že pozornost věnovaná problému hluku z dopravy a z toho plynoucího narušení pohody bydlení obyvatel není stále uspokojivá. K řešení této problematiky se veřejný ochránce práv po vyhodnocení šetření případů na úseku stavebního řádu, ochrany veřejného zdraví a pozemních komunikací rozhodl zahájit široce pojaté šetření z vlastní iniciativy vůči příslušným ústředním orgánům státní správy v těchto oblastech veřejného práva, v němž bude mimo jiné věnována pozornost hlukovým zátěžím z pozemních komunikací. S nadějí na otevření širší diskuse o této problematice zaznamenal ochránce legislativní aktivity související s přípravou návrhu zákona o hodnocení a snižování hluku v životním prostředí.

1.15 Poznatky z oblasti dávek sociální péče a státní sociální podpory

V souhrnné zprávě za rok 2003 upozornil veřejný ochránce práv na některé problémy spojené s aplikací a interpretací zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, novelizovaného

zákonem č. 422/2003 Sb., se kterými se setkal při své činnosti. Novela zdůraznila možnost občana zvýšit si příjem vlastním přičiněním. Ochránce upozornil na několik problémů, spojených s naplněním podmínky uznání občana sociálně potřebným, kterou je skutečnost, že nemá majetek, jehož prodejem či jiným využitím by si mohl příjem zvýšit.

V květnu 2004 se uskutečnilo pracovní setkání zástupkyně veřejného ochránce práv se zástupci ministerstva práce a sociálních věcí, na němž byla projednána sporná témata z oblasti dávek sociální péče a státní sociální podpory, na něž veřejný ochránce práv v souhrnné zprávě za rok 2003 upozornil. Na tomto jednání bylo dosaženo věcné shody v náhledu na téměř všechna témata. Ministerstvo práce a sociálních věcí přislíbilo důsledné metodické vedení orgánů krajů, obcí a úřadů práce tak, aby aplikační praxe postupovala v souladu se společnými představami ministerstva a veřejného ochránce práv.

Zásadní rozpor přetrvává v otázce plnění povinností zákonného zástupce nezaopatřeného dítěte, spojené s řádným plněním povinné školní docházky, jako předpokladu poskytování dávek. V tomto ohledu je možno v podrobnostech odkázat na vyjádření veřejného ochránce práv k této věci v minulé zprávě.

1.16 Problematika výkupu pozemků pod dálnicemi

Na tuto dlouhodobě neřešenou problematiku upozornil veřejný ochránce práv v souhrnné zprávě o činnosti za rok 2004 v zájmu ochrany vlastníků pozemků pod dálnicemi a silnicemi v majetku státu a krajů. Apeloval při tom na nutnost zajistit dodržování principu nedotknutelnosti vlastnického práva jako imanentního rysu konceptu právního státu, a to ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod, jakož i čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Citované dokumenty zavazují orgány státu, aby ctily a respektovaly vlastnické právo všech osob bez rozdílu, a ukládají povinnost zajistit jeho nerušené užívání. Veřejný ochránce práv je toho názoru, že dosavadní postup orgánů státu není s uvedenými principy ve shodě.

V březnu 2004 obdržel ochránce přípis ministra dopravy, v němž uvedl, že v současné době se provádí revize dříve předloženého návrhu ve věci majetkoprávního vypořádání pozemků pod dálnicemi a silnicemi v rozsahu připomínkového řízení s předpokladem opětovného předložení materiálu k projednání ve vládě ve II. čtvrtletí 2004. Dne 31. 8. 2004 bylo veřejnému ochránci práv doručeno stanovisko ministra dopravy se zprávou, že novelizovaný návrh „Problematika majetkoprávního vypořádání pozemků pod stavbami dálnic a silnic I. třídy, jejichž pořízení je datováno před rokem 1993“, byl rozeslán dne 5. 5. 2004 do připomínkového řízení. Z připomínek pak vyplynulo doporučení věnovat se uvedenému problému v rámci pokračování reformy veřejných financí v roce 2005 a v rámci přípravy státního rozpočtu na rok 2006. Veřejný ochránce práv za této situace využil zákonem svěřených pravomocí a opakovaně vyzýval příslušné orgány státu (ministerstvo dopravy i vládu) ke zjednání nápravy s tím, aby se řešení daného problému neustále neodkládalo a aby byly učiněny jasné kroky, které by zřetelně daly najevo vůli státu problém uzavřít.

S ohledem na skutečnost, že vláda řešení opět odložila a podle poslední zprávy ministra dopravy lze očekávat další kroky až v souvislosti s pokračováním reformy veřejných financí v příštím roce, obrátil se veřejný ochránce práv, v souladu s ustanovením § 24 odst. 1 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv, na Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky. Navrhl, aby jeho zprávu Poslanecká sněmovna projednala, vzala ji na vědomí a doporučila vládě přijmout konkrétní kroky vedoucí ke zjednání nápravy.

(Pozn.: Poslanecká sněmovna zprávu projednala dne 16. února 2005, vzala ji na vědomí a uložila vládě ČR, aby jí do 30. 6. 2005 předložila návrh na řešení.)

1.17 Průtahy a nepřiměřená délka soudních řízení

V souhrnné zprávě za rok 2003 předložil veřejný ochránce práv rozbor problematiky délky soudních řízení, na který nezbývá, než v této zprávě odkázat.

Podstatná změna přístupu při odstraňování průtahů v justici totiž nebyla v roce 2004 téměř patrná, s výjimkou zvýšené dozorové činnosti a sledování průtahů, jejímž nástrojem však zůstal především tlak na stávající soudce. Určitá pozornost byla ze strany ministerstva věnována pomocnému soudnímu personálu, ale pokud jde o řešení koncepčních otázek, je možno s určitou mírou zevšeobecnění konstatovat, že dlouhodobě trvá neřešení systémových problémů. Nepříznivý stav v podstatě v nezměněné podobě tak i nadále přetrvává, stejně jako přetrvává apel veřejného ochránce práv na nezbytnost jeho komplexního řešení.

Evropský soud pro lidská práva ve svých rozhodnutích judikuje, že je věcí státu, aby své soudnictví uspořádal tak, aby ochrana práv jednotlivce byla rychlá a účinná. Nedostatek soudců a jiných soudních úředníků neospravedlňuje průtahy v řízení. Členské státy Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod jsou povinny zorganizovat své soudnictví tak, aby odpovídalo požadavkům článku 6 odst. 1 Úmluvy (tedy zejména požadavku, aby došlo k projednání věci soudem v přiměřené lhůtě). Dokonce ani částečná opatření, které stát přijal, nejsou Evropským soudem pro lidská práva považována za efektivní a dostatečná, jestliže pomocí nich nedojde k radikálnímu vyřešení nepříznivého stavu (viz např. rozsudek ve věci *Zimmerman a Steiner versus Švýcarsko*).

Vzhledem k přetrvávající dlouhodobě nepříznivé situaci ve státní správě soudnictví shrnul veřejný ochránce práv svá zjištění do komplexního materiálu, který počátkem roku 2005 zaslal spolu s výzvou ke spolupráci na jejím řešení ministři spravedlnosti.

1.18 Výplata náhrad z Garančního fondu obchodníků s cennými papíry

Veřejný ochránce práv již v souhrnné zprávě za rok 2003 upozorňoval na nedokonalost právní úpravy týkající se odškodňování klientů zkrachovalých obchodníků s cennými papíry, především na nedostatky úpravy výplaty náhrad z Garančního fondu obchodníků s cennými papíry (dále jen „Garanční fond“). Nezbyývá, než konstatovat, že ani v roce 2004 nedošlo v této věci k potřebnému posunu.

Garanční fond byl vytvořen novelou zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, provedenou zákonem č. 362/2000 Sb. jako důsledek implementace příslušných směrnic Evropské unie (Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 97/9/ES ze dne 3. března 1997 o systémech pro odškodňování investorů). Nově přijatý zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, upravuje nově postavení a činnost Garančního fondu s účinností od 1. 5. 2004. Tato nová právní úprava však nejenže neodstranila již známé problémy, které činnost Garančního fondu dosud provázely, ale obsahuje další sporná ustanovení, která mohou být podle názoru ochránce příčinou nových sporů a dokonce i hromadných žalob.

Část zákona 256/2004 Sb. upravující postavení a činnost fondu by dle názoru ochránce měla být zprůhledněna a zjednodušena tak, aby bylo zcela jasné, jaká pravidla chování (povinnosti) a pro jaké subjekty je zákon stanovuje. V současné podobě totiž některá ustanovení postrádají vzájemnou návaznost, případně dávají možnost různých výkladů. To vše působí závažné problémy při interpretaci a aplikaci tohoto předpisu. Proto by bylo přínosné vypracovat změnu zákona zaměřující se na vyjasnění a odstranění zásadních problémů, s nimiž se Garanční fond v dnešní době potýká (jedná se např. o vyjasnění skutečnosti, kdo je povinen poskytnout podklady pro stanovení náhrady z fondu, o přesné vymezení zákaznického majetku či zvláštní odborné způsobilosti správce konkurzní podstaty, jakož i dozoru nad jeho činností. Zejména otázka dozoru nad činností konkurzního správce a absence požadavku jeho zvláštní odborné způsobilosti je podstatnou mezerou současné právní úpravy.

Ochránce se domnívá, že nedostatky v právní úpravě neohrožují pouze postižené zákazníci obchodníků s cennými papíry, ale současně vrhají špatné světlo na celou oblast kapitálového trhu, podlamují důvěru drobných investorů, a nepřímo ohrožují zájmy České republiky, která od 1. 5. 2004 jako členský stát Evropské unie odpovídá Unii za řádné provedení směrnice EP 97/9/ES ve vnitrostátním právu.

Shora uvedená stanoviska zastával veřejný ochránce práv i při řešení podnětů z této oblasti v průběhu roku 2004. V souladu se schváleným legislativním plánem vlády na rok 2005 vypracovalo ministerstvo financí návrh zákona, který novelizuje zákon o podnikání na kapitálovém trhu a na něj navazující zákony. Tento návrh v podobě, v jaké je předložen, již výše zmiňované problémy výplaty náhrad z Garančního fondu reflektuje.

2. Vybrané poznatky z činnosti veřejného ochránce práv v roce 2004

2.1 Problematika zdanění při zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví k souboru nemovitostí

Přes podrobnou argumentaci se veřejnému ochránci práv nepodařilo přesvědčit ministerstvo financí o nesprávnosti dlouhodobého postoje správců daně k uplatňování zákona o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí na případy, kdy v důsledku zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví k souboru nemovitostí bývalí spoluvlastníci nabývají do

vylučného spoluvlastnictví jednotlivé nemovitosti ze souboru nemovitostí, jenž byl dříve předmětem spoluvlastnictví. V obou šetřených případech proto ochránce oslovil nejvyšší státní zástupkyni návrhem na uplatnění oprávnění podat proti napadeným rozhodnutím správce daně žalobu k ochraně veřejného zájmu.

S ohledem na nejednotnost judikatury se ochránce obrátil také na Nejvyšší správní soud, a to s podnětem k zaujetí stanoviska k rozhodovací činnosti soudů v uvedených věcech.

Nejvyšší správní soud nezaujal k věci stanovisko, ale využil primárního sjednocovacího prostředku a vyjádřil se k ochráncem předestřené problematice prostřednictvím rozhodnutí č. j. 5 Afs 20/2003-45 ze dne 30. listopadu 2004. Přiklonil se k právním závěrům ochránce. Za reálné rozdělení věci mezi podílové spoluvlastníky považuje nejenom rozdělení jedné věci (např. rozdělení pozemku geometrickým plánem), ale také uspořádání vztahů k souboru věcí (nemovitostí), kdy bývalí spoluvlastníci nabývají do vylučného (případně opět podílového) spoluvlastnictví jednotlivé nemovitosti ze souboru, který byl dříve předmětem spoluvlastnictví.

Nejvyšší správní soud tak odmítl dlouhodobě zastávaný názor většiny správců daně, že v uvedených případech dochází k převodům, respektive směnám spoluvlastnických podílů na nemovitostech. Způsoby a výše zdanění se při rozdílném posouzení věci podstatně liší. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu teoreticky může mít výrazný dopad na množství případů zdanění. Ministerstvo financí by totiž ve světle předmětného rozhodnutí mělo vyhovět včas uplatněným žádostem o povolení přezkoumání těch rozhodnutí, jimiž byla nesprávně vyměřena daň z převodu nemovitostí. Ministerstvo na žádost ochránce o vyjádření k tomu, jak bude takové žádosti posuzovat, tedy zda povolí přezkoumání rozhodnutí, případně zda dokonce nepřistoupí k nařízení přezkoumání předmětných rozhodnutí z úřední povinnosti dosud nereagovalo.

2.2 Problematika opravy chyby v katastru nemovitostí

Veřejný ochránce práv se v roce 2004 (stejně jako i v letech minulých) opakovaně zabýval problematikou opravy chyb v katastru nemovitostí (dále jen „oprava chyby“ nebo „institut opravy chyby“). Ochránce se v dané věci setkává s nejednotností postupů katastrálních úřadů v tom, které chyby v katastru nemovitostí je možné prostřednictvím institutu opravy chyby opravovat a které nikoliv.

Ochránce se domnívá, že prostřednictvím institutu opravy chyby [§ 8 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů] by neměly být opravovány údaje o právních vztazích. V případě, že katastrální úřady provádí opravu údajů o právních vztazích v rámci řízení o opravě chyby, jsou vtahovány do složitých řízení, která mají *de facto* povahu nalézacího řízení. V něm se pak katastrální úřady namísto zjišťování toho, zda se v katastru nemovitostí vyskytuje chyba v údaji o daném právním vztahu, složitě zaobírají samotnou existencí právního vztahu jako takového. Taková činnost nejenže úřady zatěžuje, ale navíc jim ani nepřisluší. Řešit otázku existence právního vztahu je oprávněn pouze soud.

Podle názoru ochránce by opravou chyby měly katastrální úřady odstraňovat jenom chyby spočívající v nepřesnostech při podrobném měření, zobrazení předmětu měření v katastrální mapě a chyby při výpočtu výměry parcel, jsou-li překročeny mezní odchylky. Opravy chyb týkající se údajů o právních vztazích mají potom být řešeny podle zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, tj. novými zápisy vkladem, záznamem či poznámkou, samozřejmě za předpokladu splnění všech zákonných náležitostí.

Na základě svých zjištění se ochránce rozhodl oslovit v rámci šetření zahájeného z vlastní iniciativy Český úřad zeměměřický a katastrální. Snahou ochránce je docílit toho, aby byl vyjasněn rozsah institutu opravy chyby, tj. určení toho, jaké chyby prostřednictvím institutu opravy chyby opravovat lze a jaké již ne. Současně má ochránce v úmyslu doporučit ústřednímu orgánu na úseku správy katastru nemovitostí, aby vedl podřízené katastrální úřady metodicky k tomu, aby vykládaly ustanovení § 8 katastrálního zákona jednotně. Jednání dosud nepřineslo konečné řešení problému. *Otázka byla projednána na jednání s vedením Českého úřadu zeměměřického a katastrálního v únoru roku 2005, ochránce se této problematice bude nadále intenzivně věnovat.*

2.3 Odůvodňování rozhodnutí o neudělení státního občanství

Státní občanství je institutem vnitrostátního práva a rozhodování o tom, komu bude státní občanství uděleno, přísluší pouze státu samotnému, který pro rozhodování také vytváří příslušné mechanismy. Podmínky pro udělení státního občanství jsou stanoveny zákonem, avšak ani jejich splnění nezakládá právní nárok na udělení státního občanství. To ovšem neznamená, že si rozhodující správní orgány mohou počínat zcela libovolně.

Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ve věci pod sp. zn.: 6 A 94/2002 uvedl: „...pouhé obecné konstatování o tom, že na udělení státního občanství ČR neexistuje právní nárok, je nutno považovat za nedostačující a neodpovídající ustanovení § 46 a § 47 odst. 3 správního řádu, podle nichž musí rozhodnutí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci a v odůvodnění správní orgán uvede, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval.“

Ve světle výše cit. rozhodnutí a návaznosti na ustanovení § 3 odst. 4 a § 47 odst. 3 správního řádu, která hovoří o přesvědčivosti rozhodnutí a o jeho řádném odůvodnění, je povinností veřejného ochránce práv upozornit na absenci odůvodnění v rozhodnutích ministerstva vnitra, resp. ministra vnitra ve vztahu k § 10 odst. 3 zákona č. 40/1993 Sb., který stanoví povinnost posoudit žádost o udělení státního občanství i z hlediska bezpečnosti státu. Ministerstvo vnitra ani ministr vnitra se totiž v odůvodnění svých zamítavých rozhodnutí opakovaně nevypovídají s tím, jakým způsobem byla posouzena žádost o udělení státního občanství z hlediska bezpečnosti státu.

Tuto praxi, která rezignuje na jakékoli odůvodnění v souvislosti s posouzením žádosti o udělení státního občanství České republiky z hlediska bezpečnosti státu, je třeba podle veřejného ochránce práv odmítnout, a to s poukazem na jeden ze základních principů právního státu, jímž je respektování zásady předvídatelnosti zákona a vyloučení prostoru pro případnou svévoli za strany exekutivní moci. Situace, kdy se bezpečnostní zájmy státu v rámci správního řízení posuzují, ale neodůvodňují, výrazným způsobem podlamuje právní jistotu žadatelů o udělení českého státního občanství a negativně ovlivňuje transparentnost celého správní řízení.

Veřejný ochránce práv se proto domnívá, že posouzení žádosti o udělení státního občanství z hlediska bezpečnosti státu by mělo být v rozhodnutí řádně odůvodněno a je na rozhodujících správních orgánech, aby našly vhodnou cestu, která by sladila na jedné straně legitimní veřejný zájem na ochraně utajovaných skutečností a na druhé straně zájem žadatele znát důvody, proč jeho žádosti nebylo vyhověno. V tomto ohledu lze za řádné odůvodnění považovat i velmi stručné a obecné konstatování, kterým bude žadateli sděleno, zda bylo zamítavé rozhodnutí ovlivněno bezpečnostními zájmy státu.

2.4 Problém sirotčích důchodů

Po přijetí zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1. ledna 1996, platí změna v podmínkách vzniku nároku na sirotčí důchod. Od uvedeného data je podmínkou pro vznik nároku nezaopatřeného dítěte skutečnost, že zemřelá osoba (rodič, osvojitel, popř. osoba, která převzala dítě do péče nahrazující péči rodičů, a dítě na ni bylo v době její smrti převážně odkázáno výživou, kterou nemohli ze závažných důvodů zajistit jeho rodiče) byla poživitelem starobního, plného invalidního nebo částečného invalidního důchodu nebo ke dni smrti splnila podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na plný invalidní důchod nebo starobní důchod anebo zemřela následkem pracovního úrazu. Jinými slovy, pokud zemřelá osoba nesplňovala uvedené podmínky, nezaopatřenému dítěti nevznikne nárok na sirotčí důchod. Podněty veřejnému ochránci práv s uvedenou problematikou jsou dosti časté a příběhy v nich popsané velmi podobné. Otec odešel od matky, neplatil výživné na děti ani sociální pojištění ze svého podnikání, popř. nepracoval vůbec. Životní úroveň matky s dětmi citelně klesla. Po smrti otce dětem nárok na sirotčí důchod nevznikl.

Nezáviděníhodná situace, do které se osiřelé děti mohou dostat, je jedním z důsledků snahy zákonodárce o průlomovou změnu v náhledu na základní principy důchodového pojištění, když nahradil zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, který byl postaven na zabezpečovacím principu, zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve kterém je již nepřehlédnutelný důraz na princip pojišťovací. Přestože se v základu jedná o krok správným směrem, nelze nevidět, že se uvedený problém dotýká mnoha občanů České republiky a je nutno jej řešit. Zákonodárce v důvodové zprávě odůvodnil změnu podmínek pro vznik nároku na sirotčí důchod (*podle předchozího zákona upravujícího důchodové dávky, z. č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, vznikl nárok na sirotčí důchod nezaopatřenému dítěti po smrti výše uvedených osob vždy a pouze jeho výše se odvozovala z výše případného důchodu zemřelého,*

přičemž však byla stanovena minimální výměra sirotčího důchodu) tím, že tito sirotci budou zabezpečeni systémem sociální pomoci a státní sociální podpory.

Praxe ukázala, že to není ideální řešení. Dotčení občané vnímají nepřiznání sirotčího důchodu, a odkázání na dávky státní sociální podpory a sociální péče, jako nespravedlivost, neboť podmínky vzniku nároku na něj nemohli nijak ovlivnit. Zmíněné dávky jsou řádově nižší a jejich přiznání ovlivňují i další skutečnosti, jež ve svém důsledku často znamenají nepřiznání těchto dávek (celkové majetkové poměry, výše příjmu apod.). Účel sirotčího důchodu, jímž je částečná kompenzace ztráty příjmu rodiče pro nezaopatřené dítě, které bylo na něm závislé (viz ust. § 20 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění), tak není naplněn. Výběr jedné z možných cest k nápravě je zcela ponecháván na zákonodárci, stejně jako diskuse o nich.

1. První z řešení je návrat k navázání vzniku nároku na sirotčí důchod na důchod originární, tak jak tomu bylo v zákoně č. 100/1988 Sb., s tím, že by se zároveň stanovila nejnižší možná výměra pro případ, že by originární důchod pro nesplnění zákonných podmínek nevznikl. Přestože by tímto způsobem byl problém vyřešen, byl by to, vzhledem k trendu, který byl zákonem o důchodovém pojištění založen, krok zpět.
2. Druhou možnou cestu představuje zakotvení nároku na sirotčí důchod v pevně stanovené minimální výši za stávající právní úpravy. Toto řešení by nepředstavovalo návrat k předchozímu důchodovému systému, lépe by respektoval stávající pojišťovací princip.
3. Ideálním řešením by bylo zakotvení zcela nové dávky, která by nutně nemusela být dávkou důchodového pojištění a pokrývala by případy sirotků, jimž nevznikl nárok na sirotčí důchod pro nesplnění podmínek nároku na plný invalidní či starobní důchod zemřelou osobou.

2.5 Zápočet doby pro účely důchodového pojištění při neplatném rozvázání pracovního poměru

Stávající právní úprava obsažená v zákoně č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, neřeší uspokojivě situaci, kdy se občan, který se soudní cestou (mnohdy po několika letech) úspěšně dovolá svého práva na určení neplatnosti ukončení pracovního poměru. Přes vyplacení dlužné mzdy není podle ustanovení § 11 odst. 2 zákona důchodově pojištěn ve všech měsících, za které se mu dodatečně jednorázovou platbou dlužná mzda vyplácí, ale pouze v měsíci, v němž je mu mzda zúčtována, a to i přes skutečnost, že veškeré odvody státu, tedy i pojistné na sociální zabezpečení, odvede jednorázově z celé vyplacené částky. Ochránce navrhl několik řešení k nápravě, kterými by se případná změna právní úpravy měla ubírat.

Při nápravě stávajícího právního stavu je třeba si uvědomit, že občané jsou poškozeni hned několika způsoby, a to v procesu, který je v tomto případě vždy iniciován úkonem zaměstnavatele, jenž, jak pravomocně naznal soud, byl protiprávní. Jednak poškozenému zaměstnanci není započtena doba pojištění za období, kdy sice nevykonával výdělečnou činnost, avšak nikoliv svým zaviněním, nýbrž v důsledku překážky v práci na straně zaměstnavatele, jednak mu není upraven dosažený příjem za jednotlivé kalendářní roky koeficientem nárůstu všeobecného vyměřovacího základu tak, jak by se stalo v případě, kdyby nedošlo k výpovědi ze strany zaměstnavatele, později soudem shledané jako neplatné. V neposlední řadě dochází i k situaci, kdy k vyplacení dlužných nároků, ze kterých je odvedeno veškeré pojistné, dojde v roce odchodu zaměstnance do starobního důchodu nebo kdy mu byl již dříve důchod vyměřen, a tak mu vyplacené náhrady mzdy, často ve statistických částkách, nemohou být započteny do vyměřovacího základu.

Podle názoru ochránce by náprava stávající právní úpravy, kdy jediným instrumentem nápravy je podání žádosti o odstranění tvrdosti ministru práce a sociálních věcí, měla směřovat dvěma směry:

1. Změnou ustanovení § 11 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, kde by se v první větě doplnila slova „s výjimkou případů, kdy tato činnost nebyla vykonávána z důvodu překážky v práci na straně zaměstnavatele“, by byl pokryt alespoň zápočet doby pojištění za dobu, po kterou podle rozhodnutí soudu pracovní poměr trval.
2. Zahnutím předmětné doby mezi tzv. doby vyloučené, čímž by nedošlo k rozmělnění výdělků započtených do vyměřovacího základu. To by bylo zajištěno uvedením výše citovaného důvodu, samozřejmě v kontextu s celým ustanovením § 11 odst. 2 zákona, do taxativního výčtu vyloučených dob v ustanovení § 16 odst. 4 zákona č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Toto řešení by žadateli o dávku důchodového pojištění minimalizovalo škodu, způsobenou již opožděnou výplatou mzdových nároků.

IV. ZÁVĚR

Předložená zpráva uzavírá rok 2004, který byl čtvrtým rokem existence veřejného ochránce práv a jeho Kanceláře.

Z pohledu ochránce je tato zpráva podkladem pro vlastní hodnocení činnosti. Zhodnotit výsledky této činnosti však přísluší především Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, které je zpráva určena k projednání. Zpráva by proto měla především posloužit všem poslancům k zamýšlení nad tím, jaký se z jejího pohledu nabízí obraz o výkonu státní správy v České republice za uplynulé období, ale i o tom, zda a v jakém rozsahu plní ochránce úkoly, které mu byly zákonem č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, uloženy.

Následující rok 2005 je pro ochránce, ale i pro státní správu, rokem zlomovým. V současné době Poslanecká sněmovna projednává dva vládní návrhy zákonů, které by měly velmi výrazným způsobem ovlivnit budoucí rozsah působnosti a následně faktické činnosti veřejného ochránce práv (sněmovní tisky č. 751 a č. 866). Rok 2005 je současně posledním rokem účinnosti správního řádu z roku 1967 (zákon č. 71/1967 Sb.) a současně rokem přípravy na aplikaci nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.).

Poznatky a závěry z této zprávy vyplývající rozhodně nejsou a nemohou být absolutními pravdami, a řešení v ní obsažená proto také nemusí být vnímána jako jediná možná a správná. Vůči Parlamentu ČR, stejně jako vůči odborné a laické veřejnosti, by však její obsah měl být zdrojem informací a námětem k úvahám, jakým způsobem by správa věcí veřejných mohla být polepšena.

V Brně dne 21. března 2005

JUDr. Otakar Motejl, v.r.
veřejný ochránce práv

**SOUHRNNÁ ZPRÁVA O ČINNOSTI
VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV
ZA ROK 2004**

editor: JUDr. Dana Hrabcová, Ph.D.

Vydala Masarykova univerzita v Brně
pro Kancelář veřejného ochránce práv roku 2005

1. vydání, 2005 Náklad 250 výtisků
Sazba a tisk Vydavatelství MU v Brně, Brno-Kraví Hora

55-961-2005 02/58 1/RMU

ISBN 80-210-3668-0