

**SOUHRNNÁ ZPRÁVA O ČINNOSTI  
VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV**

**ZA ROK 2007**



## OBSAH

<b>Úvod .....</b>	<b>7</b>
<b>I. Veřejný ochránce práv a jeho kancelář .....</b>	<b>9</b>
1. Rozpočet a jeho čerpání v roce 2007 .....	9
2. Personální situace v roce 2007 .....	9
3. Poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím .....	9
4. Mediální prezentace, mezinárodní spolupráce, konference .....	10
Tiskové zprávy, televizní seriál, webové stránky .....	10
Mezinárodní spolupráce .....	11
Konference .....	11
<b>II. Vztahy s ústavními orgány a Zvláštní oprávnění ochránce .....</b>	<b>13</b>
1. Komunikace s poslanci, senátory a orgány Parlamentu České republiky ..	13
Šetření zahájená z podnětu poslanců a senátorů .....	13
Účast na jednání orgánů Poslanecké sněmovny .....	14
2. Komunikace s vládou .....	15
Průtahy v činnosti ministerstev .....	15
Plnění školní docházky na zahraničních školách .....	15
3. Připomínky k právním předpisům .....	15
Žádost ministra průmyslu a obchodu o spolupráci ve věci mimosoudního řešení spotřebitelských sporů .....	16
Připomínky k Podnětu Rady vlády České republiky pro lidská práva k používání opatření omezujících pohyb při poskytování sociálních služeb .....	16
Žádost ministra vnitra o spolupráci v případě analýzy účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím .....	16
4. Ochránce a Ústavní soud .....	17
Odměny soudních exekutorů .....	17
Obecně závazná vyhláška o podmínkách boje proti přenosným nemocem a škodlivým hlodavcům .....	17
Návrh na zrušení § 171 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců .....	17
Zvýhodnění státu v konkursním řízení .....	17
Vyhláška Ministerstva kultury o autorských poplatcích .....	18
5. Žaloba k ochraně veřejného zájmu .....	18
<b>III. Podněty doručené ochránci .....</b>	<b>19</b>
1. Základní statistické údaje .....	19
1.1 Údaje o doručených podnětech .....	19
1.2 Údaje o vyřízených podnětech .....	21
2. Vybrané podněty a komentáře .....	22
2.1 Sociální zabezpečení .....	22
2.2 Práce a zaměstnanost .....	27
2.3 Rodina a dítě .....	29
2.4 Zdravotnictví .....	32

2.5	Soudy .....	35
2.6	Pozemkové právo .....	37
2.7	Stavby a územní rozvoj .....	41
2.8	Veřejné cesty .....	46
2.9	Přestupky proti občanskému soužití, ochrana pokojného stavu .....	48
2.10	Životní prostředí .....	50
2.11	Policie .....	52
2.12	Činnost Vězeňské služby .....	53
2.13	Doprava .....	55
2.14	Daně, poplatky, cla .....	57
2.15	Cizinecká agenda .....	60
2.16	Evidence obyvatel, matriky, cestovní průkazy .....	63
2.17	Právo na informace .....	64
2.18	Ochrana spotřebitele .....	65
2.19	Dozor a kontrola státu nad územní samosprávou .....	66
<b>IV.</b>	<b>Systematické návštěvy zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě .....</b>	<b>69</b>
1.	Domovy pro seniory .....	69
	Zjištění a doporučení ochránce .....	71
2.	Azylová přijímací střediska .....	72
	Zjištění a doporučení ochránce .....	73
	Srovnání obou zařízení .....	73
3.	Následné návštěvy .....	74
3.1	Zařízení sociálních služeb .....	74
3.2	Policejní cely .....	74
3.3	Zařízení pro zajištění cizinců .....	75
3.4	Léčebny dlouhodobě nemocných .....	75
3.5	Věznice .....	75
3.6	Zařízení, v nichž se vykonává ústavní a ochranná výchova .....	76
<b>V.</b>	<b>Diskriminace, sociální vyloučení .....</b>	<b>77</b>
	Diskriminace v oblasti přístupu k bydlení a nová koncepce sociálního bydlení .....	77
	Diskriminace v přístupu k zaměstnání a v pracovněprávních vztazích .....	78
	Diskriminace mužů v případě odchodu do důchodu .....	79
<b>VI.</b>	<b>Zevšeobecnění poznatků – doporučení Poslanecké sněmovně .....</b>	<b>81</b>
1.	Vyhodnocení Zprávy vlády o využití doporučení veřejného ochránce práv na změny právní úpravy uvedené v Souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006 .....	81
1.1	Pozemky bez vlastníka .....	81
1.2	Zákon o hornické činnosti .....	81
1.3	Státní správa na úseku znalců a tlumočnicků .....	82
1.4	Bydlení osob ohrožených sociálním vyloučením (sociální bydlení) .....	82
1.5	Provádění sterilizací .....	83
1.6	Důchody osob dlouhodobě pečujících o osobu blízkou .....	83
1.7	Ohlašování přechodu majetku ze státu na obce .....	83
1.8	Poskytování údajů z evidence obyvatel .....	84

2.	Nová legislativní doporučení ochránce .....	84
2.1	Nová koncepce ochrany spotřebitele .....	84
2.2	Předkládání starých listin do katastru nemovitostí .....	85
2.3	Hospodaření s obecním majetkem .....	85
2.4	Nová koncepce Úřadu pro mezinárodní ochranu dětí .....	86
2.5	Sirotčí důchody .....	86
2.6	Oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením .....	86
2.7	Pravidelnost soudního přezkumu při odnětí dítěte .....	87
2.8	Úprava zákonného zastoupení klientů v zákoně o sociálních službách .....	87
2.9	Ochrana práv osob v novém zákoně o policii .....	87
2.10	Kamerové systémy v azylových střediscích .....	88
2.11	Místní poplatky v útulcích pro psy .....	89
2.12	Nový zákon o památkové péči .....	89
<b>VII.</b>	<b>Závěrečné shrnutí .....</b>	<b>91</b>



## ÚVOD

Předkládaná souhrnná zpráva je výroční bilancí první roku druhého funkčního období působení JUDr. Otakara Motejla a současně prvního roku působení jeho nové zástupkyně RNDr. Jitky Seitlové, kterou ochránce pověřil výkonem části své působnosti [§ 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů)], a to v agendách z oblasti životního prostředí, sociálních dávek, státního občanství, práva na informace, ochrany spotřebitele a v některých dalších oblastech. S ohledem na to, že veřejný ochránce práv (dále „ochránce“) již v průběhu své opakované kandidatury naznačil, že hodlá v novém funkčním období provést jisté změny v pojetí své práce, je souhrnná zpráva koncipována poněkud odlišným způsobem než zprávy předchozí. Předně se určitým způsobem mění její struktura, zároveň je snahou předkladatele zprávu oproti předchozím rokům zkrátit, a to především počet popisovaných individuálních případů (tyto lze nalézt na webových stránkách <http://www.ochrance.cz>). Záměrem ochránce je naopak **zdůraznit zobecňující poznatky**, které získává v jednotlivých oblastech státní správy, a to včetně **reflexe dlouhodobějších tendencí**, které je možné v průběhu doby vyzorovat.

Zpráva je rozdělena celkem do sedmi částí.

**První část** tvoří obecné informace o hospodaření Kanceláře veřejného ochránce práv (dále „Kancelář“) a údaje o mezinárodních aktivitách ochránce.

**Druhá část** zprávy je nově věnována zvláštním oprávněním ochránce a jeho vztahům s ústavními orgány (poslaneckou sněmovnou, vládou, Ústavním soudem apod.).

**Třetí část** pak tvoří statistické údaje a prezentace praktických poznatků z jednotlivých oblastí státní správy.

**Ve čtvrté části** předkládá ochránce informaci o výsledcích svých systematických návštěv zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě.

**Pátá část** je potom nově zaměřena specificky na otázku diskriminace, a to s ohledem na probíhající legislativní proces ve věci tzv. antidiskriminačního zákona, který má nově chránci svěřit výkon působnosti ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací (Poslanecká sněmovna, 2007, V. volební období, sněmovní tisk č. 253).

**Šestá část** obsahuje zevšeobecnění nejzávažnějších problémů a současně se v ní ochránce pokouší nastínit možnosti jejich řešení. Zároveň v této části ochránce reaguje na to, jakým způsobem se vláda postavila k doporučením, která ochránce předkládal ve své Souhrnné zprávě za rok 2006.

**Sedmou část** tvoří závěrečné shrnutí.





# ČÁST I VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV A JEHO KANCELÁŘ

## 1. Rozpočet a jeho čerpání v roce 2007

V roce 2007 hospodařila Kancelář veřejného ochránce práv s rozpočtem ve výši **94 363 tisíc Kč**. Za rok 2007 bylo z výše uvedené částky vyčerpáno **76 439 tisíc Kč**, což činí 81 % ze stanoveného rozpočtu.

Úspora při čerpání rozpočtu roku 2007 ve výši 17 925 tisíc Kč vznikla především v čerpání běžných prostředků ve výši 13 422 tisíc Kč, a to zejména na provozních výdajích, zčásti na platech zaměstnanců a ostatních platbách za provedenou práci a 4 503 tisíc Kč bylo uspořeno v investičních výdajích.

## 2. Personální situace v roce 2007

Rozpočtem stanoveným na rok 2007 byl určen závazný limit počtu zaměstnanců Kanceláře na **99 osob**. Skutečný průměrný přepočtený evidenční počet za rok 2007 činil 98,66 zaměstnanců, čímž byl limit stanovený státním rozpočtem dodržen. Z celkového počtu zaměstnanců se 70 zaměstnanců přímo zabývalo vyřizováním podnětů a prováděním tzv. detenčních návštěv.

Z důvodu komplexního posouzení některých významných případů pokračovala i nadále **spolupráce s externími odborníky**, zejména z Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. Ve vztahu k Právnické fakultě Masarykovy univerzity probíhala v Kanceláři rovněž **povinná právní praxe vybraných studentů** 5. ročníků magisterského studijního programu.

## 3. Poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím

Kancelář obdržela v roce 2007 **celkem 2 žádosti o poskytnutí informace** podle zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Obě byly doručeny písemně.

V jednom případě byla požadována informace týkající se celkového rozpočtu Kanceláře, druhá žádost se činnosti Kanceláře netýkala. Vyžádané informace byly podány v požadovaném rozsahu, úplně a ve lhůtě stanovené zákonem, ze strany žadatelů nebyl žádný opravný prostředek podán.

§ 18 odst. 1 písm. a)	Počet podaných žádostí o poskytnutí informací	2
§ 18 odst. 1 písm. a)	Počet vydaných rozhodnutí o odmítnutí žádosti	0
§ 18 odst. 1 písm. b)	Počet podaných odvolání proti rozhodnutí	0
§ 18 odst. 1 písm. c)	Opis podstatných částí každého rozsudku soudu	0
§ 18 odst. 1 písm. d)	Výčet poskytnutých výhradních licencí	0
§ 18 odst. 1 písm. e)	Počet stížností podaných podle § 16a zákona	0
§ 18 odst. 1 písm. f)	Další informace vztahující se k uplatňování zákona	0

Subjektem soudního přezkumu o poskytnutí informací se stal veřejný ochránce práv, který negativně rozhodl o žádosti o informace (žadatelé všechny zpřístupnitelné informace poskytl a zpřístupnění jiných informací nebylo možné s ohledem na ustanovení § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím). Krajský soud v Brně správní žalobu odmítl a věc je nyní v řízení u Nejvyššího správního soudu, který rozhoduje o kasační stížnosti.

Ve vztahu k problematice poskytování informací byl ochránce v dubnu tohoto roku požádán ministrem vnitra o **spolupráci na analýze účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím** (k této problematice viz část II. této zprávy, str. 16).

## 4. Mediální prezentace, mezinárodní spolupráce, konference

### Tiskové zprávy, televizní seriál, webové stránky

V průběhu roku 2007 uspořádal ochránce **10 pravidelných tiskových konferencí** a **1 mimořádný brífink**. Tématem byly především aktuální výsledky z šetření zásadních případů. Jednalo se o:

- poznatky ze systematických návštěv zařízení, v nichž se vykonává ústavní a ochranná výchova,
- šetření ve věci důchodů osob dlouhodobě pečujících o osobu blízkou,
- důsledky změny podmínek pro odběry vody ze studní,
- závěry šetření vystěhování romských rodin ve Vsetíně,
- zjištění ochránce k problematice cestování dětí do zemí EU na základě zápisu v občanském průkazu rodičů,
- výsledky systematických návštěv v zařízeních pro seniory,
- poznatky ochránce v oblasti katastru nemovitostí,
- vyhodnocení účinnosti nového stavebního zákona,
- zjištění v oblasti zdravotnictví a sociální péče,
- zveřejnění informací o protiprávním jednání České správy sociálního zabezpečení ve věci tzv. „slovenských důchodů“,
- poznatky týkající se používání omezovacích prostředků v zařízeních pro seniory,
- výsledky šetření z oblasti sociálně-právní ochrany dětí, s důrazem na nepřípustnost odebírání dětí z bytových důvodů,
- vyrozumění vlády ve věci průtahů v činnosti Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva pro místní rozvoj.

Novinářům bylo v průběhu roku poskytnuto **40 tiskových zpráv** a prohlášení, které jsou i s dalšími zásadními dokumenty zveřejněny na webových stránkách ochránce (<http://www.ochrance.cz/>).

V rámci osvětové činnosti zahájil ochránce vydávání **sborníků stanovisek**, jejichž cílem je pomoci občanům i úřadům orientovat se ve vybrané problematice. V roce 2007 byly vydány první dva díly – **Veřejné cesty** a **Rodina a dítě** (sborníky jsou k dispozici zdarma ke stažení na webových stránkách <http://www.ochrance.cz/cinnost/sbornik.php>).

Česká televize odvysílala reprízy 16 dílů **druhé řady cyklu „Případ pro ombudsmana“** a od září potom pokračovala dalšími **nově natočenými díly třetí řady**. Vzhledem k vysoké sledovanosti a velkému ohlasu začala na konci roku příprava natáčení již čtvrté řady tohoto pořadu.

Velký zájem o práci a výsledky činnosti ochránce projevovala všechna média. Ochránce a jeho zástupkyně vystupovali v televizních i rozhlasových vysíláních, v reportážních vstupech, osobně se účastnili živých vysílání ve studiu. V průběhu roku byla **činnost ochránce prezentována v médiích** celkem v **3 901 případech**, z toho v televizi ve 273 případech. **Česká tisková kancelář** informovala o činnosti ochránce ve **410 zprávách**, ostatní tištěná a internetová média společně s rozhlasovými stanicemi zveřejnily zprávy nebo rozhovory s ochráncem v **3 218 případech**. Ochránce poskytl rozhovory i francouzské veřejnoprávní televizi a televiznímu štábu z Velké Británie, kteří se zajímali o závěry šetření ve věci sterilizací romských žen, a dále českému vysílání australského veřejnoprávního rádia SBS Sydney.

Zvýšený zájem byl v roce 2007 zaznamenán o webové stránky veřejného ochránce práv (<http://www.ochrance.cz/>), na nichž bylo evidováno **530 409** navštívení (v roce 2006 šlo celkem o **410 710** navštívení). Internetové stránky ochránce i v roce 2007 držely certifikát o zajištění maximální přístupnosti pro nevidomé a slabozraké uživatele. Stránky tak zůstávají zařazeny v Katalogu stránek přístupných pro nevidomé a jsou oprávněny používat mezinárodní logo *Blind Friendly Web*.

## Mezinárodní spolupráce

### Návštěva korejské delegace

Dne 5. února 2007 navštívila ochránce delegace zástupců z *National Human Rights Commission of Korea*. Předmětem jednání byly informace o činnosti ochránce, zejména problematika dohledu nad místy, kde se nachází osoby omezené na svobodě.

### Setkání evropských ombudsmanů v Athénách

Ochránce se ve dnech 11. až 14. dubna 2007 zúčastnil v Athénách pravidelného setkání evropských ombudsmanů a národních institucí na ochranu lidských práv a základních svobod. Předmětem jednání byla otázka spolupráce mezi ombudsmany a komisařem Rady Evropy pro lidská práva ve věci implementace rozsudků Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku.

### Návštěva turecké delegace

Ve dnech 14. a 16. května 2007 navštívila ochránce turecká delegace (zástupci tzv. *Human Rights Boards*). Její členové se zajímali o podněty, kterými se ochránce zabývá, stejně jako o legislativní zakotvení jeho činnosti.

### Návštěva soudců Ústavního soudu Slovinské republiky

Dne 29. května 2007 ochránce navštívili soudci Ústavního soudu Slovinské republiky. Předmětem jejich zájmu byly především vztahy mezi veřejným ochráncem práv a Ústavním soudem.

### Návštěva thajské delegace

Dne 23. srpna 2007 navštívila ochránce delegace thajských ombudsmanů. Tématem jednání byla metoda řešení podnětů, způsob provádění šetření a legislativní zakotvení činnosti ombudsmanů v obou zemích. Ochránce se zájmem konstatoval, že instituce českého a thajského ombudsmana jsou si vzájemně podobné, a to nejen dobou svého vzniku (rok 1999), ale i náplní činnosti.

### Návštěva delegace poslanců z Bosny a Hercegoviny, Černé hory, Kosova a Srbska

Dne 26. září 2007 navštívila ochránce delegace 20 poslanců z republik bývalé Jugoslávie. Předmětem jednání byly české zkušenosti s aplikací lustračního zákona a úloha ombudsmana v demokratizačních a transformačních procesech postkomunistických zemích.

### Setkání evropských ombudsmanů ve Štrasburku

Ve dnech 14.–16. října 2007 se ochránce zúčastnil pravidelného setkání evropských ombudsmanů, které se uskutečnilo pod záštitou francouzského *Médiateur de la République* ve Štrasburku. Tématem setkání byla výměna zkušeností s tzv. dobrou správou v členských státech Evropské unie a dále projednání návrhu „*Deklarace sítě evropských ombudsmanů*“ (*Déclaration du Réseau européen des médiateurs*), v níž byly definovány základní principy a náplň ombudsmanské práce.

### Setkání ombudsmanů a soudců ústavních soudů v Jerevanu

Ve dnech 4.–6. října 2007 se zástupkyně veřejného ochránce práv zúčastnila v Jerevanu mezinárodní konference o lidských právech s názvem „*Zkušenosti spolupráce ústavních soudů a ombudsmanů v oblasti zajišťování ochrany lidských práv*“. Ve svém příspěvku seznámila účastníky konference se zkušenostmi s ochranou lidských práv v České republice.

## Konference

### Postavení obcí a krajů ve smíšeném modelu veřejné správy

Dne 30. ledna 2007 uspořádali společně předseda Senátu Parlamentu České republiky MUDr. Přemysl Sobotka a veřejný ochránce práv v prostorách senátu pracovní konferenci na

téma „*Postavení obcí a krajů ve smíšeném modelu veřejné správy*“. Konference se zúčastnili senátoři, zástupci ministerstev, ředitelé krajských úřadů a starostové obcí a měst. Cílem konference bylo především popsat problémy, které vznikají při výkonu samostatné a přenesené působnosti samosprávných celků, a analyzovat pozitiva a negativa smíšeného modelu veřejné správy.

### **Sociální služby v domovech pro seniory**

Dne 21. května 2007 uskutečnil ochránce v konferenčním sále Kanceláře odborný seminář zaměřený na problematiku poskytování sociálních služeb v zařízeních pro seniory. Účastníky semináře byli ředitel Odboru sociálních služeb Ministerstva práce a sociálních věcí, pracovníci odborů sociálních věcí jednotlivých krajů, zástupci domovů pro seniory, zástupce Asociace poskytovatelů sociálních služeb České republiky a zástupce Národního centra ošetrovatelství a nelékařských zdravotnických oborů. Cílem semináře bylo účastníky seznámit s výsledky návštěv, které ochránce uskutečnil v domovech pro seniory (*viz též část IV. této zprávy, str. 69*), a probrat aktuální problémy, které přinesl nový zákon o sociálních službách.

### **Mezinárodní workshop „Nový správní řád a místní samospráva II“**

Ve dnech 18. a 19. června 2007 ochránce společně s Právnickou fakultou Masarykovy univerzity uspořádal v Kroměříži mezinárodní workshop „*Nový správní řád a místní samospráva II*“. Workshopu se zúčastnil doc. JUDr. Pavel Kandráč, CSc., veřejný ochránce práv Slovenské republiky, JUDr. Josef Baxa, předseda Nejvyššího správního soudu, zástupci akademické obce, správních soudů, ústředních orgánů státní správy a krajských úřadů. Cílem workshopu bylo setkání představitelů české i zahraniční správní praxe, správní justice a teoretiků správní vědy nad novou právní úpravou.

### **Trvalý pobyt**

Dne 25. října 2007 se v konferenčním sále Kanceláře veřejného ochránce práv uskutečnila odborná konference na téma „*Trvalý pobyt*“. Konference se zúčastnili soudci Nejvyššího správního soudu, zástupci ministerstev, obecních úřadů, magistrátů statutárních měst, nevládních organizací a exekutorské komory. Cílem konference bylo analyzovat současnou právní úpravu trvalého pobytu státního občana České republiky a přinést náměty k její změně. Výstupem z konference je sborník, který lze nalézt na webových stránkách ochránce (*viz <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/konference.php&doc=1004>*).

## ČÁST II VZTAHY S ÚSTAVNÍMI ORGÁNY A ZVLÁŠTNÍ OPRÁVNĚNÍ OCHRÁNCE

### 1. Komunikace s poslanci, senátory a orgány Parlamentu České republiky

#### Šetření zahájená z podnětu poslanců a senátorů

V uplynulém roce využili možnosti podat k ochránci podnět ve smyslu § 9 zákona o veřejném ochránci práv celkem **3 poslanci a 6 senátorů** (+ senátní Výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice v případě vystěhování Romů ze Vsetína). V řadě případů ochránce poskytl osobě, které se podnět týkal, analýzu právního problému, v některých případech potom ochránce zahájil **šetření vůči dotčeným orgánům státní správy**. Jako příklad šetření prováděného z iniciativy některého ze zákonodárců je možné uvést:

#### Nepovolené skladování nebezpečných odpadů v Libčanech

Na základě podnětu podaného společně senátorem Karlem Bartákem, primátorem Hradce Králové Otakarem Divíškem, poslancem Parlamentu České republiky Davidem Kafkou a starostou obce Libčany Jiřím Polákem zahájil ochránce šetření v případě **nepovoleného skladování nebezpečných odpadů v Libčanech u Hradce Králové**. Cílem šetření je prověření postupu správních úřadů, které zavlasy nezabránilo nepovolené a nebezpečné činnosti. V neposlední řadě ochránce prověřuje, jak byla zajištěna bezpečnost občanů, zdraví lidí a také ochrana životního prostředí. Šetření dosud není ukončeno, ke dni zpracování této zprávy probíhá vyhodnocení podkladů, které byly získány při osobním jednání se zástupci Ministerstva životního prostředí.

#### Vystěhování romských rodin ze Vsetína

V lednu 2007 ochránce zahájil šetření z vlastní iniciativy ve věci vystěhování romských obyvatel z pavlačového domu na ulici Smetanova č. p. 1336 ve Vsetíně. Ve stejné době se na ochránce obrátil v téže věci rovněž Výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice Senátu Parlamentu České republiky.

Při šetření se ochránce zaměřil na prověření způsobu **vyplácení sociálních dávek** (se zaměřením na aplikaci institutu tzv. zvláštního příjemce dávky) a na **výkon sociálně-právní ochrany dětí**. Zvláštní pozornost věnoval situaci romských rodin vystěhovaných na Jesenicko, Prostějovsko a Uherskohradištsko (zde posuzoval stav objektů, do nichž byly rodiny přestěhovány, z hlediska **stavebního řádu a ochrany veřejného zdraví**). Dalším směrem šetření bylo prověření procesu výstavby a užívání nových domů v lokalitě Poschla. Současně ochránce prošetřil postup stavebního úřadu ve vztahu ke stavebně-technickému stavu pavlačového domu (tj. zejména otázku řízení o povolení odstranění pavlačového domu, v němž romské rodiny bydlely). Ochránce se zabýval také posouzením vystěhování romských obyvatel z pohledu ochrany základních práv a svobod a posuzoval **sociální práci s romskou menšinou a bytovou politiku města Vsetín**.

Šetření bylo uzavřeno s konstatováním pochybení Městského úřadu Vsetín.

Ochránce zjistil nedostatky v systému vyplácení sociálních dávek. Zcela nečinný byl orgán sociálně-právní ochrany dětí v oblasti zákonem požadované práce s rodinami a v **prevenci** s cílem zajistit **práva dětí na příznivý vývoj a řádnou výchovu**. Pochybení byla vyslovena i v postupu stavebního úřadu (ten zůstával řadu let nečinný i přes objektivně zjištěný špatný stavebně-technický stav domu na ulici Smetanova). Jediný úřad, jehož postup byl v celé kauze příkladný, byla Krajská hygienická stanice Zlínského kraje, která využila všech svých pravomocí k zajištění ochrany veřejného zdraví.

Ochránce se podrobně zabýval i osudem šesti rodin (68 osob), které byly Vsetínskou radnicí vystěhovány na Olomoucko a Jesenicko. Ochránce především zjistil, že „**mediální mýtus**“ spočívající v tvrzení, že se v daném případě jednalo o neplatiče, se nezakládá na pravdě. Všechny tyto rodiny platily za užívání bytů v pavlačovém domě na ulici Smetanova. Tři rodiny měly dluhy na nájemném z předchozího nájemního vztahu, ale dluh splácely. Zbývající **tři rodiny dluhy neměly**. Rodiny byly přestěhovány do domů ve velmi špatném stavebně-technickém stavu, přičemž stavební úřad musel v červnu tohoto roku nařídít demolici budovy

v Čechách pod Kosířem. Pokud byl důvodem pro vystěhování osob z pavlačového domu na Smetanově ulici nevyhovující stav domu a obava o zdraví obyvatel, pak přestěhování do jiných nevyhovujících objektů na Jesenicku, Prostějovsku a Uherskohradištsku tento problém vyřešen nebyl.

Celkově lze říci, že právě nucené vystěhování romských rodin mimo území města Vsetína se v celé záležitosti jeví jako nejvíce problematické, a lze usuzovat, že při tomto zákroku skutečně **došlo k porušení základních lidských práv a svobod** (svoboda pohybu a pobytu, právo na respektování soukromého a rodinného života).

Po vydání závěrečného stanoviska (úplné znění viz <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/stanoviska.php&doc=709>) město Vsetín v oblasti sociálních dávek přistoupilo k vytipování rodin, které mají problémy se včasnou úhradou nájemného, k využití institutu tzv. zvláštního příjemce a k zavedení individuálních plánů odstranění zadlužení. V oblasti sociálně-právní ochrany dětí potom město zvýšilo počet sociálních pracovníků, určilo pracovníka ke kontrole spisové dokumentace a zajistilo provádění sociálně-právní ochrany u vystěhovaných Romů, kteří mají stále trvalý pobyt ve Vsetíně.

Ochránce dále formuloval obecná doporučení vůči Ministerstvu pro místní rozvoj (spolupráce při přípravě zákona o sociálním bydlení) a Ministerstvu vnitra (požadavek na vytvoření metodiky pro města a obce s cílem zajistit prevenci vzniku sociálně vyloučených lokalit).

Přestože se zpočátku zdálo, že město Vsetín většinu doporučení realizovalo, **neuspokojivý stav přetrvává v jeho přístupu k vystěhovaným rodinám**, zejména k rodině T., která byla vysídlena do Čech pod Kosířem. Zde je dům v tak špatném technickém stavu, že Městský úřad Kostelec na Hané musel nařídít odstranění stavby, která začala ohrožovat život a zdraví osob (řízení o odstranění dosud není skončeno). V současné chvíli je proto nezbytné hledat náhradní ubytování pro postiženou rodinu, resp. prostředky nezbytné pro zajištění udržovacích a sanačních prací na objektu. Na situaci rodiny T. je do značné míry alarmující skutečnost, že byla ze Vsetína vystěhována, ačkoliv její členové vůči městu neměli žádné dluhy. Současně je v demokratickém právním státě těžko uvěřitelné, že město Vsetín, jemuž aktuálně nemovitost patří (pozn. T. jako jediní účelové smlouvy o převodu nemovitostí nepodepsali a řádně splácí půjčku, ačkoliv nejsou vlastníky předmetné nemovitosti), **dokázalo v zimních měsících desetičlenné rodině s malými dětmi vypnout elektrický proud a odmontovat el. hodiny**, a to přesto, že T. deponují částku na úhradu plynu a elektřiny u starosty obce Čechy pod Kosířem.

Ochránce ve věci plánuje uskutečnit setkání se starostkou města Vsetín a starostou obce Čechy pod Kosířem, na němž by mělo dojít k vyřešení aktuálních problémů, s nimiž se T., v důsledku nezákonného postupu města Vsetín potýkají.

## Účast na jednání orgánů Poslanecké sněmovny

Ochránce se v roce 2007 na půdě Poslanecké sněmovny aktivně zúčastnil projednávání některých záležitostí, které se týkají jeho činnosti. V této souvislosti šlo především o problematiku jeho **nově plánované působnosti v oblasti rovného zacházení a ochrany před diskriminací** (zde se opakovaně zúčastnil jednání petičního výboru, ústavně právního výboru a komise pro rovné příležitosti). Přestože ochránce je toho názoru, že z pohledu legislativní čistoty by bylo vhodnější svěřit institucionální zajištění ochrany před diskriminací jinému státnímu orgánu, je připraven se nové působnosti aktivně a odpovědně věnovat. Pozměňovací návrhy, které ochránce uplatňoval v průběhu legislativního procesu k tzv. antidiskriminačnímu zákonu (Poslanecká sněmovna, 2007, V. volební období, sněmovní tisk 253), se týkaly především otázky efektivity navrhovaných kompetencí a otázky stanovení účinnosti antidiskriminačního zákona (zde ochránce navrhl, aby část druhá, která se týká právě výkonu institucionálního zabezpečení, měla odloženou účinnost 6 měsíců od vyhlášení zákona ve Sbírce zákonů).

Ochránce se ve výborech Poslanecké sněmovny dále zapojil do diskuse ohledně **novely exekučního řádu** (Poslanecká sněmovna, 2007, V. volební období, sněmovní tisk 178, vyhlášeno jako zákon č. 347/2007 Sb.) a **novely zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu** (Poslanecká sněmovna, 2007, V. volební období, sněmovní tisk 191, vyhlášeno jako zákon č. 379/2007 Sb.).

V prvním případě se ochránce zaměřil především na otázku úhrady nákladů exekuce, úhrady odměny exekutora, procesních účinků odvolání proti exekučnímu příkazu a na otázku lhůt pro zahájení kárného řízení proti exekutorovi. Současně ochránce navrhl, aby byla **posílena dozorová pravomoc Ministerstva spravedlnosti nad činností soudních exekutorů**.

V druhém případě ochránce vyjádřil nesouhlas s ustanoveními, která mají oslabit procesní práva žadatelů o udělení víz, a dále se zúžením okruhu osob, jež jsou po proběhnutí azylového řízení oprávněny podat žádost o povolení k trvalému pobytu. Současně ochránce upozornil na to, že některá ustanovení návrhu novely nejsou v souladu ani s **mezinárodními závazky České republiky**, ani s **komunitárním právem** (šlo především o režim tzv. letištního řízení a o otázku přístupu osob s tzv. doplňkovou ochranou k sociálním dávkám a zdravotnímu pojištění).

U obou zákonů byla většina pozměňovacích návrhů, které ochránce předložil, Poslaneckou sněmovnou akceptována.

## 2. Komunikace s vládou

### Průtahy v činnosti ministerstev

Ochránce se s využitím svého sankčního oprávnění (§ 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv) ve druhém čtvrtletí 2007 obrátil na vládu v záležitosti **průtahů v činnosti Ministerstva pro místní rozvoj** (přezkumná řízení na úseku stavebního řádu) a **Ministerstva práce a sociálních věcí** (odvolací řízení v případě vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání). Průtahy byly v činnosti těchto ministerstev evidovány již od roku 2005, a přes opakující se komunikaci s resortními ministry se nepodařilo dosáhnout zlepšení neutěšeného stavu (například u Ministerstva práce a sociálních věcí se jednalo celkem o 2 377 nedodělků, u Ministerstva pro místní rozvoj celkem o 324 neukončených případů). **Vláda** na základě vyrozumění ochránce přijala dne 18. července 2007 usnesení (č. 813, 814), kterým **uložila resortním ministrům**, aby (1) **realizovali opatření** k zajištění dodržování lhůt stanovených správním řádem a následně (2) informovali vládu a veřejného ochránce práv o dosažených výsledcích. Ke konci roku byl ochránce informován o přijatých organizačních a personálních opatřeních, jejichž účinnost v současné době vyhodnocuje.

### Plnění školní docházky na zahraničních školách

Ochránce se dále obrátil na vládu s materiálem, který se týkal problematiky nečinnosti Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ve věci **plnění školní docházky zvláštním způsobem na Německé škole v Praze, s.r.o.** Ochránce shledal, že ministerstvo pochybilo při prověřování podmínek pro vydání povolení k plnění školní docházky zvláštním způsobem ve smyslu ustanovení § 38 odst. 1 školského zákona, které lze povolit pouze ve škole „*zřízené na území České republiky právnickou osobou se sídlem mimo území České republiky*“. Dle názoru ochránce však v daném případě tato podmínka nebyla splněna, neboť zřizovatelem Německé školy v Praze je právnická osoba se sídlem na území České republiky. S ohledem na to, že se v době předložení nejednalo o obecný problém, ale toliko o individuální případ, v němž šlo především o otázku aplikace a interpretace školského zákona, ochránce pouze vyrozuměl vládu o svých zjištěních. Vzhledem k tomu, že se ochránce následně setkal s tím, že otázka **plnění povinné školní docházky na zahraničních školách** působí v praxi komplikace (nejnověji se jedná o Meridian International School v pražských Kobylisích), zvažuje ochránce, že se v roce 2008 bude této problematice věnovat, a případně o ní opětovně uvědomí vládu.

## 3. Připomínky k právním předpisům

Ochránce využil možnosti připomínkovat právní předpisy (k návrhům zákonů a vyhlášek se vyjádřil **celkem ve 30 případech**). Jednalo se o připomínky zejména k těmto normám:

- návrh antidiskriminačního zákona,
- návrh daňového řádu,
- novela exekučního řádu,
- novela zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu,
- návrh nové koncepce ochrany spotřebitele,
- novela zákona o důchodovém pojištění,
- návrh věcného záměru ústavního zákona o státním občanství České republiky a návrh věcného záměru zákona o státním občanství České republiky,
- novela občanského soudního řádu (ve věci aplikace Haagské úmluvy o mezinárodních únosech dětí),
- velká novela občanského soudního řádu,

- návrh věcného záměru zákona o nápravě některých majetkových křivd způsobených církvím a náboženským společenstvem,
- návrh zákona, kterým se mění zákon o obcích, zákon o krajích a zákon o hlavním městě Praze,
- návrh nového zákona o Policii České republiky a o Inspekcii policie,
- věcné záměry nových zdravotnických zákonů.

Kromě těchto „klasických legislativních materiálů“ se ochránce vyjadřoval i k materiálům, jejichž výstupem není přímo návrh právního předpisu, ale spíše analýza určitého problému (vzhledem k tomu, že tyto materiály měly bezprostřední vztah k činnosti ochránce a je na ně odkazováno v dalším textu, je o nich níže pojednáno podrobněji).

### Žádost ministra průmyslu a obchodu o spolupráci ve věci mimosoudního řešení spotřebitelských sporů

Ministr průmyslu a obchodu se obrátil na ochránce s žádostí o komentář k navrhovanému systému mimosoudního řešení spotřebitelských sporů. Ochránce v této souvislosti vyjádřil přesvědčení, že je sice nakloněn myšlence **účinnější vymahatelnosti práv spotřebitelů**, nikoliv však ve formě, kterou představilo ministerstvo ve svém materiálu. Ten totiž počítá s tím, že při Hospodářské komoře České republiky vzniknou samostatné rozhodčí a mediační orgány, které budou na základě rozhodčích/mediačních doložek rozhodovat spotřebitelské spory. Ochránce především kritizoval skutečnost, že takový systém nebude nestranný (díky úzkému propojení s Hospodářskou komorou). Dále ochránce upozornil na to, že nad navrhovaným systémem nebude existovat státní kontrola a nově zakotvené procesní povinnosti budou jen obtížně vymahatelné. Ochránci se jeví jako koncepčnější řešení svěřit rozhodování o spotřebitelských sporech **České obchodní inspekci**, která by o nich rozhodovala dle správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), a rozhodnutí inspekce by byla přezkoumatelná soudem dle části V. občanského soudního řádu (zákon č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů). *K této problematice viz též část VI. této zprávy, str. 84.*

### Připomínky k Podnětu Rady vlády České republiky pro lidská práva k používání opatření omezujících pohyb při poskytování sociálních služeb

Ochránce vyjádřil svůj **nesouhlas s navrhovaným soudním přezkumem** použití opatření omezujících pohyb osob v zařízeních sociálních služeb (především v domovech pro seniory). Podle názoru ochránce nepředstavuje soudní přezkum skutečností týkajících se každodenního života osob v zařízení sociálních služeb efektivní nástroj ochrany, a to především s ohledem na složitost a nákladnost řízení před obecnými soudy, jakož i obecnou přetíženost soudů. Přestože podnět Rady vlády pro lidská práva schválila vláda, ochránce je i nadále toho názoru, že ochranu před neoprávněným použitím prostředků omezujících pohyb má provádět **Inspekce sociálních služeb**, nikoliv obecné soudy. *K této problematice viz též část IV. této zprávy, str. 71.*

### Žádost ministra vnitra o spolupráci v případě analýzy účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím

Ochránce byl osloven ministrem vnitra ve věci spolupráce na analýze účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Ve svých připomínkách ochránce upozornil na to, že pokud žádost o poskytnutí informací směřuje do oblasti hospodaření s veřejnými prostředky, povinné subjekty často odmítají informace sdělit, přičemž zneužívají argument ochrany obchodního tajemství nebo ochrany práva autorského. Dále ochránce uvedl, že trvalým problémem ve věci přístupu k informacím je pořizování kopií ze správních spisů. Ve vztahu k případným legislativním změnám se ochránce vyjádřil ve prospěch návrhu, který by **rozšířil okruh povinných subjektů** i na subjekty, které jsou ovládanými osobami ve smyslu obchodního zákoníku. Dále ochránce navrhl, aby došlo k upřesnění situací, za nichž má povinný subjekt vydávat **rozhodnutí o odmítnutí informací**, a aby došlo k vypuštění ustanovení, které zakotvuje povinnost poskytnout informace žadateli i přesto, že **informace jsou zveřejněny na internetu**. *K této problematice viz též část III. této zprávy, str. 64.*



## 4. Ochránce a Ústavní soud

Ochránce se ve vztahu k Ústavnímu soudu nachází nejčastěji v pozici tzv. vedlejšího účastníka v řízeních o návrzích na zrušení podzákoných předpisů (obvykle obecně závazných vyhlášek obcí). Současně je však ochránce v některých případech žádán Ústavním soudem o sdělení svého právního názoru v řízeních o rušení zákonů (zde ochránce nemá pozici účastníka řízení a vystupuje jen jako tzv. *amicus curiae*).

### Odměny soudních exekutorů

V roce 2006 se ochránce **připojil jako vedlejší účastník** k návrhu I. senátu Ústavního soudu na **zrušení § 5 odst. 1 věty druhé vyhlášky** Ministerstva spravedlnosti č. 330/2001 Sb., **o odměně a náhradách soudního exekutora**. Ochránce se ztotožnil s argumentací I. senátu Ústavního soudu, že příslušné ustanovení má retroaktivní účinky a že by ústavně konformní úprava odměny exekutora měla vycházet spíše ze složitosti, odpovědnosti a namáhavosti exekuční činnosti, a nikoliv primárně z výše vymoženého plnění. V březnu 2007 se ochránce zúčastnil jako vedlejší účastník jednání **Ústavního soudu**, který předmětné ustanovení vyhlášky **zrušil** (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 1. března 2007, sp. zn. Pl. ÚS 8/06).

### Obecně závazná vyhláška o podmínkách boje proti přenosným nemocem a škodlivým hlodavcům

Ochránce vstoupil jako vedlejší účastník do řízení u Ústavního soudu o návrhu ministra vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky statutárního města Karlovy Vary o podmínkách boje proti přenosným nemocem a škodlivým hlodavcům a navrhl, aby Ústavní soud návrh ministerstva odmítl jako zjevně neopodstatněný. Ochránce vyslovil názor, že v praxi v řadě měst/obcí **existuje objektivní potřeba provádět pravidelnou speciální ochrannou deratizaci**, a to proto, že objekty ochranné deratizace (krysy, potkani apod.) se pravidelně přemnožují a způsobují škody na majetku a zdraví. Z tohoto důvodu ochránce považuje názor obsažený v návrhu ministerstva („*obec by měla přistoupit k nařízení plošné speciální deratizace až v okamžiku zvýšeného výskytu škodlivých živočichů, nikoliv ji nařídit jako řešení preventivní*“) za poněkud absurdní, byť striktně formálně právně může odpovídat příslušným ustanovením zákona o ochraně veřejného zdraví (zákon č. 258/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Dne 12. července 2007 **Ústavní soud návrh ministra vnitra odmítl** (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 37/06). Ústavní soud tak **rozhodl v intencích návrhu ochránce** a v této souvislosti vyslovil: „*Ústavní soud připomíná vyjádření veřejného ochránce práv, pokud zdůrazňuje neexistenci prokázaných věcných důvodů v návrhu ministerstva vnitra a připomíná princip efektivity regulace společenských vztahů v podmínkách znalosti reality (místních) konkrétních společenských vztahů. V opačném případě, jak ochránce správně uvádí, by nařizování plošné deratizace až v okamžiku zvýšeného/vysokého výskytu škodlivých živočichů vedlo až k absurdním formalistickým postupům samospráv, tj. například ke každoročnímu schvalování obecně závazné vyhlášky s prakticky totožným obsahem (zněním)*“.

### Návrh na zrušení § 171 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců

V listopadu 2007 se na ochránce obrátil Ústavní soud s žádostí o sdělení stanoviska k návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení ustanovení § 171 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců (zákon č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Na základě uvedené výzvy se ochránce k návrhu vyjádřil a podpořil jej. Podle názoru ochránce je návrh na zrušení ustanovení § 171 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců opodstatněný, neboť předmětné ustanovení **vylučuje rozhodnutí o správním vyhoštění ze soudního přezkumu**. Absence soudního přezkumu přitom nekonvenuje s mezinárodními závazky v oblasti ochrany základních práv a svobod, které pro Českou republiku vyplývají z evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

### Zvýhodnění státu v konkursním řízení

V prosinci 2007 ochránce obdržel obdobnou výzvu, a to v případě návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení ustanovení, která zvýhodňují stát před ostatními věřiteli v konkursním řízení. Návrh Nejvyššího správního soudu ochránce podpořil a zaujal k věci názor, že **ke zvýhodnění státu před ostatními věřiteli v konkursním řízení nejsou věcné ani právní důvody**. V této souvislosti ochránce vyslovil, že především u ustanovení § 105 platného zákona o dani z přidané hodnoty (zákon č. 235/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) je možné

uvažovat o tom, že je v rozporu s požadavky předvídatelnosti a vnitřní bezrozpornosti právního řádu, které vyplývají z pojmu demokratického právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky.

## Vyhláška Ministerstva kultury o autorských poplatcích

Koncem roku 2006 obdržel ochránce řadu podání, v nichž občané vyjádřili svůj nesouhlas s obsahem vyhlášky Ministerstva kultury o tzv. náhradních autorských odměnách (vyhláška č. 488/2006 Sb.) Po posouzení právní úpravy ochránce konstatoval, že **návrh na zrušení vyhlášky k Ústavnímu soudu nepodá**, neboť k tomu nejsou věcné důvody. Ochránce je toho názoru, že pro vyhlášku existuje výslovné zákonné zmocnění v autorském zákoně (ustanovení § 25 odst. 7 zákona č. 121/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a **ministerstvo toto zákonné zmocnění nepřekročilo**. Současně však ochránce konstatoval, že vzhledem k prudkému zvyšování kapacity paměťových médií je povinností Ministerstva kultury tento vývoj reflektovat a přizpůsobovat zpoplatnění kapacity těchto médií aktuální průměrné kapacitě na trhu. Z tohoto důvodu ochránce kontroluje, zda ministerstvo tuto povinnost plní a zda se způsob zpoplatnění, především co se týče tzv. flashdisků a přenosných harddisků, nedostává do rozporu s **principem přiměřenosti**. V této souvislosti byl ochránce ze strany Ministerstva kultury informován o tom, že je již **připravována novela vyhlášky** a ministerstvo nyní očekává podklady, které mu mají předat výrobci paměťových médií.

## 5. Žaloba k ochraně veřejného zájmu

Ochránce se v souladu s ustanovením § 22 odst. 3 zákona o veřejném ochránci práv rozhodl oslovit nejvyšší státní zástupkyni ve věci postupu správních úřadů při **povolování nakládání s odpady**. Příslušné společnosti byl Krajským úřadem Zlínského kraje vydán souhlas k prodloužení provozování zařízení ke sběru, výkupu a využívání odpadů, a to i přesto, že podle znaleckých posudků, které hodnotily zdravotní rizika vyplývající z kontaminace půdy, bylo u polyaromatických uhlovodíků zjištěno několikanásobné překročení limitních hodnot. Kvůli udělenému rozhodnutí tak dochází k **nepříznivým účinkům** provozování odpadní činnosti **na lidské zdraví**. Přestože se ochránce snažil dosáhnout nápravy prostřednictvím návrhu na obnovu řízení, nebyl úspěšný. Z tohoto důvodu se ochránce obrátil na nejvyšší státní zástupkyni s podnětem k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu [§ 66 odst. 2 soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů)]. Na základě tohoto podnětu **nejvyšší státní zástupkyně žalobu** skutečně **podala** [§ 12 odst. 7 zákona o státním zastupitelství (zákon č. 283/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů)] a nyní ochránce očekává, jak ve věci rozhodne správní soud.

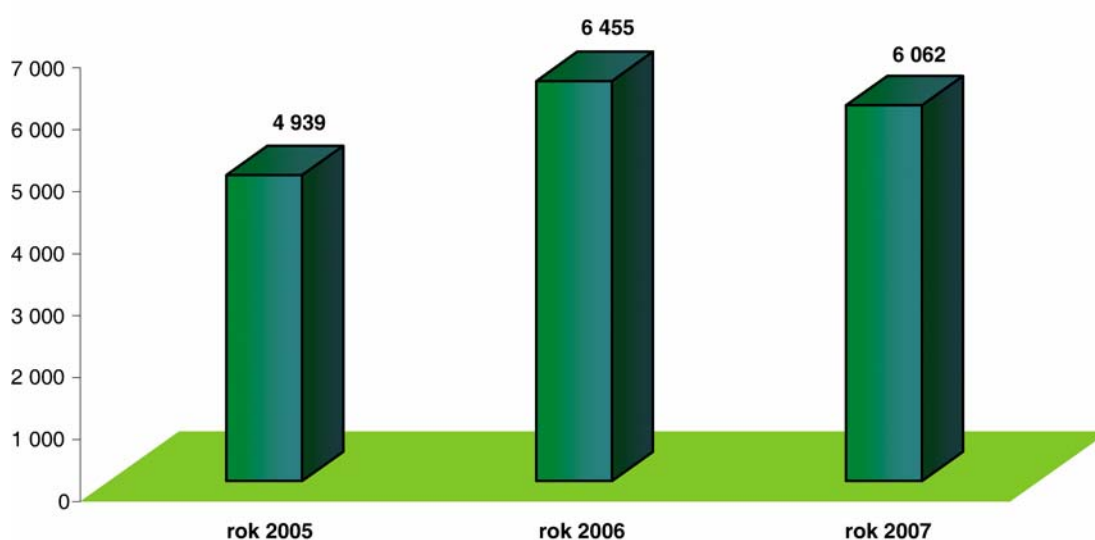
## ČÁST III PODNĚTY DORUČENÉ OCHRÁNCI

### 1. Základní statistické údaje

#### 1.1 Údaje o doručených podnětech

V průběhu roku 2007 bylo ochránci doručeno **celkem 6 062 podnětů**. Kancelář ochránce **osobně navštívilo** celkem **1492 osob**, z nichž **730** využilo možnost podat **podnět ústně do protokolu** a 762 osobám byla na místě podána právní rada, jakým způsobem mají řešit konkrétní problém (tato podání se nezapočítávají do celkového počtu doručených podnětů). Pro úplnost je třeba uvést, že do počtu podnětů doručených ochránci nebyla a nejsou zahrnuta další podání stěžovatele doručená ochránci v průběhu vyřizování spisu. Srovnání počtu doručených podnětů v minulých letech dokumentuje následující sloupkový graf.

Přijaté podněty v jednotlivých letech

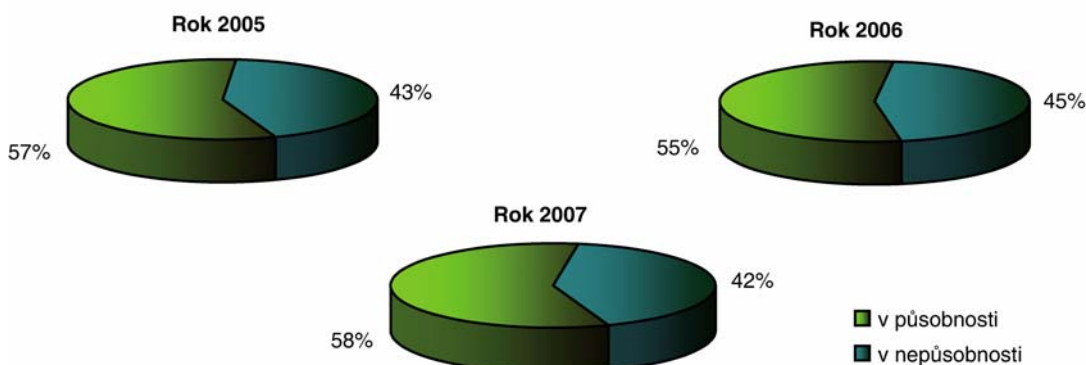


**Informační telefonní linky**, která slouží k zodpovídání žádostí o jednoduchou právní radu a k dotazům na stav vyřizování podnětu, využilo v uplynulém roce **4 813 osob**.

Pokud se jedná o formu podání, rok od roku narůstá **počet podnětů podaných elektronicky**. V roce 2007 bylo doručeno běžnou elektronickou poštou nebo prostřednictvím elektronické podatelny celkem **1 258 podnětů**, což představuje ve srovnání s rokem 2006 nárůst o 11 %.

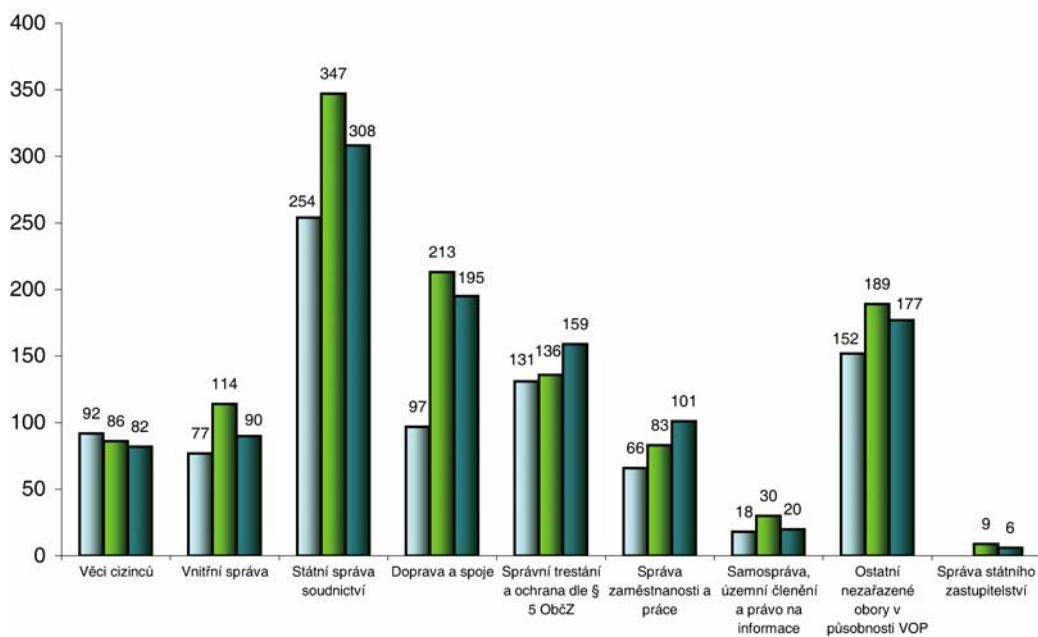
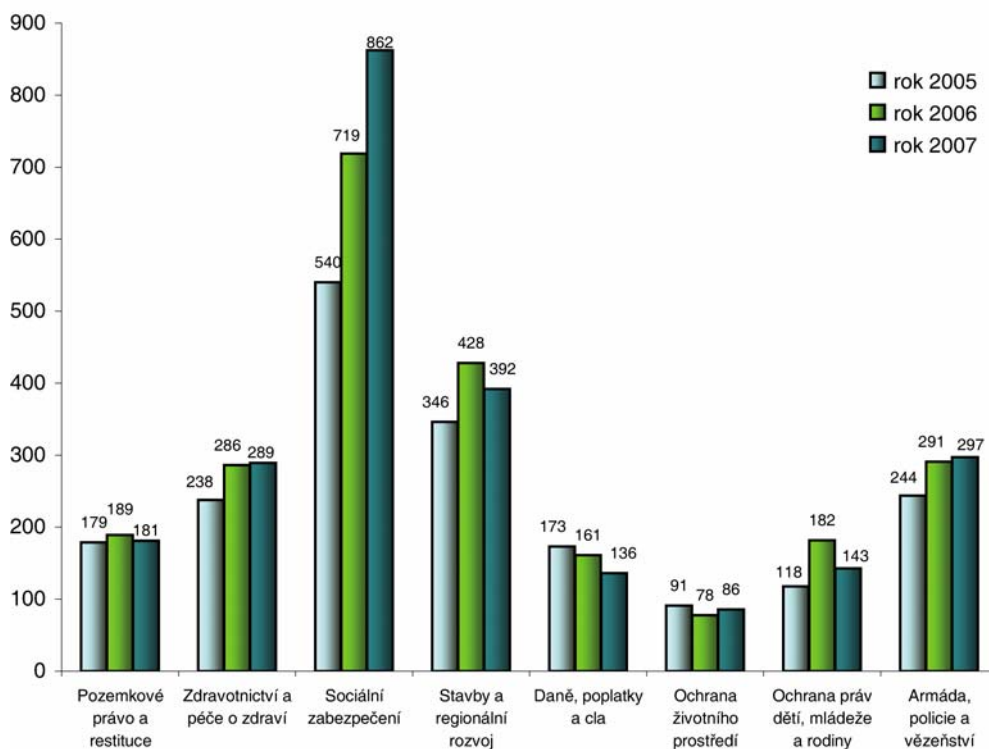
Struktura podnětů z hlediska působnosti ochránce se v roce 2006 oproti předchozím letům příliš nezměnila (viz grafické vyjádření). Tak jako v minulých letech převažovaly podněty směřující do působnosti veřejného ochránce práv. V roce 2006 bylo v působnosti 58 % z celkového počtu podnětů, mimo působnost potom 42 % podnětů.

Poměr stížností v působnosti a mimo působnost v jednotlivých letech

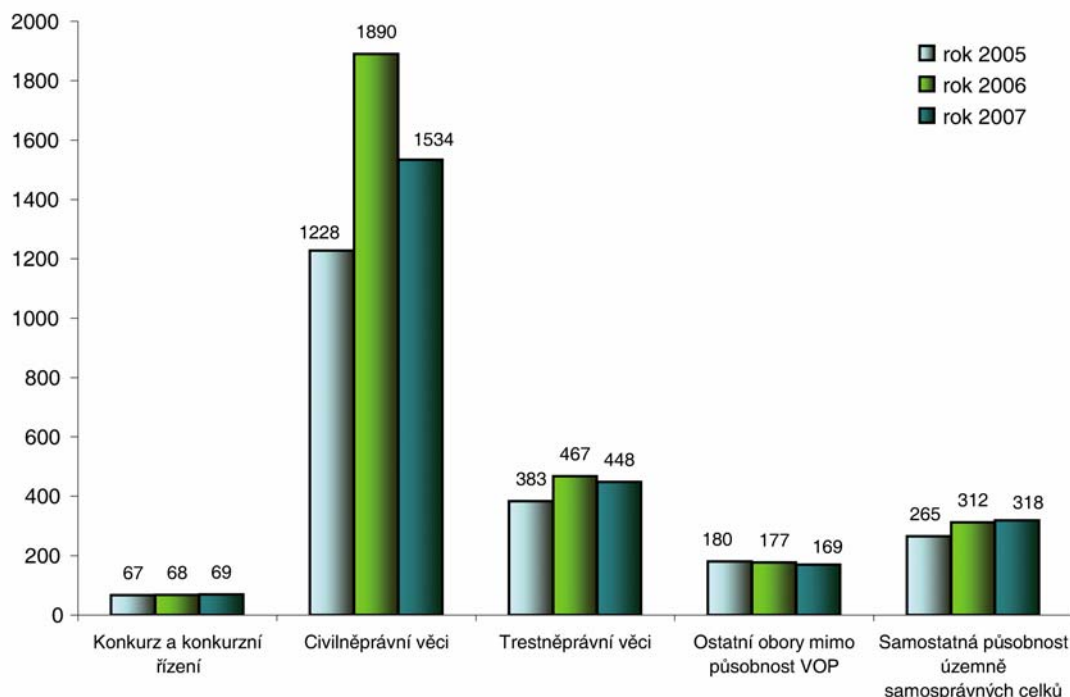


Podněty doručené ochránci jsou tříděny nejen z hlediska jeho působnosti, ale rovněž i **podle jednotlivých oblastí státní správy**. Z následujícího grafu vyplývá, že standardně se na ochránce obrací nejvíce občanů v oblasti sociálního zabezpečení, státní správy soudů, stavebního řádu, policie a zdravotnictví.

**Přijaté podněty v působnosti v jednotlivých letech v členění podle oblastí**



Přijaté podněty mimo působnost v jednotlivých letech v členění podle oblastí



V roce 2007 zahájil ochránce celkem **704 šetření**, přičemž **ve 33 případech** využil svého oprávnění **zahájit šetření z vlastní iniciativy**. Počet takových šetření zůstal zhruba na stejné úrovni jako v roce 2006 (tehdy šlo o 36 případů). Jednalo se obdobně jako v minulých letech o problémy obecného charakteru nebo o takové situace, kdy se ochránce o nesprávném postupu úřadů dozvěděl z hromadných sdělovacích prostředků.

## 1.2 Údaje o vyřízených podnětech

Ochránce v roce 2007 vyřídil celkem **6 071 podnětů**.

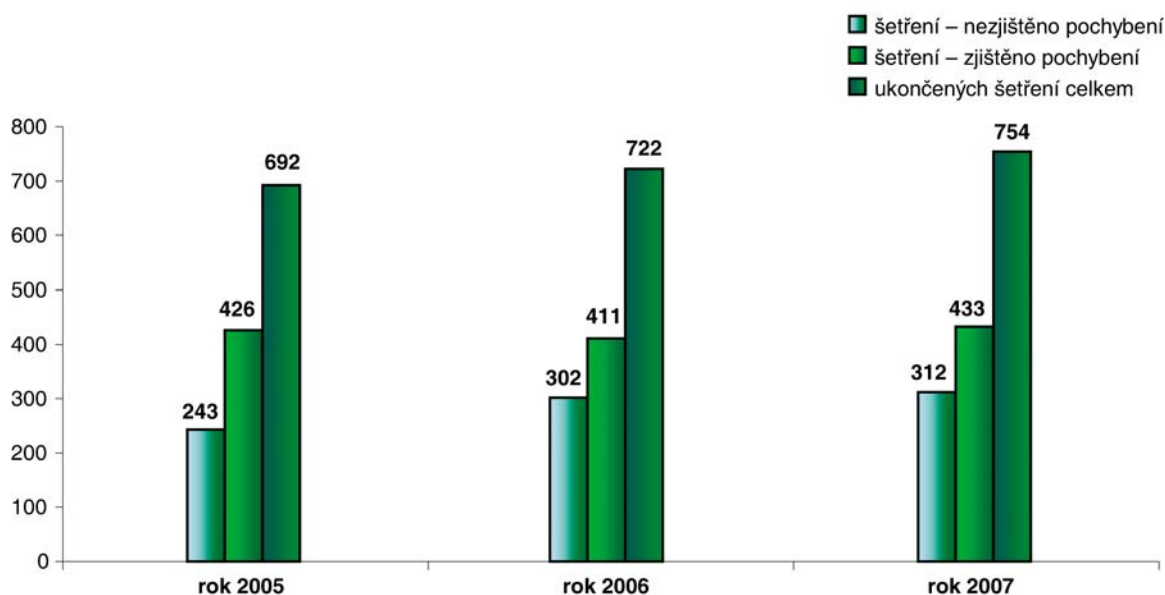
Z celkového počtu podnětů vyřízených v roce 2007 bylo:

- **1 476 odloženo**. Důvodem odložení byl především nedostatek působnosti. V menší míře se potom jednalo o odložení z důvodu nedoplnění náležitostí podnětu anebo o odložení podnětu pro zjevnou neopodstatněnost;
- **3 774 objasněno**. V těchto případech ochránce poskytoval stěžovatelům především právní radu, jak by měli dále postupovat při ochraně svých práv. Ochránce v určitých případech vyřídil podnět formou objasnění s tím, že problém stěžovatele není ojedinělý a že na základě obdobných podnětů zahájil ochránce ve věci obecnější šetření z vlastní iniciativy.

Ochránce ukončil v roce 2007 **celkem 754 šetření** s tím, že:

- **312** případů bylo uzavřeno konstatováním, že ochránce **nezjistil v postupu úřadu pochybení**;
- **420** případů bylo uzavřeno s konstatováním **pochybení úřadu**
  - z tohoto ve **357** případech úřad sám napravil svá pochybení poté, co ochránce vydal **zprávu o šetření**;
  - v **51** případech úřad svá pochybení sám nenapravitel a ochránce musel vydat **závěrečné stanovisko**, jehož součástí byl návrh opatření k nápravě (pochybení úřadu tak byla napravena až na základě závěrečného stanoviska);
  - ve **12** případech úřad svá pochybení nenapravitel ani po vydání závěrečného stanoviska a ochránce proto využil „*sankčního*“ oprávnění a o pochybeních úřadu vyzuměl nadřízený úřad a informoval veřejnost.

### Počty šetření, počty zjištěných pochybení



Do počtu vyřízených podnětů v roce 2007 je dále třeba započítat **61 případů**, kdy stěžovatel **vzal svůj podnět zpět**, a dále **20 podání**, kdy podnět byl svým obsahem opravným prostředkem podle předpisů ve věcech správních nebo soudních (§ 13 zákona o veřejném ochránci práv).

Ochránce v roce 2007 ukončil také **7 tzv. spisů zvláštní důležitosti**. Informace, které vyplývají z šetření tohoto typu, jsou obsaženy mj. v komentářích k jednotlivým oblastem státní správy, stejně jako v *části VI. této zprávy (Zevšeobecnění poznatků – doporučení Poslanecké sněmovně)*.

## 2. Vybrané podněty a komentáře

### 2.1 Sociální zabezpečení

#### Dávky pomoci v hmotné nouzi

Ochránce v průběhu roku 2007 řešil především podněty související s důsledky nové právní úpravy „sociálních dávek“.

Pokud jde o **dávky pomoci v hmotné nouzi**, ochránce se setkal s velkým množstvím podnětů osob, které doposud pobíraly dávky sociální péče z titulu sociální potřebnosti, a tato jim byla na základě nové právní úpravy snížena či odňata. Důvodem byla ve většině případů významná změna v definici okruhu společně posuzovaných osob. Pro účely dávek hmotné nouze jsou od 1. ledna 2007 posuzováni zletilí žadatelé o dávku společně se svými rodiči, pokud žijí ve společné domácnosti. S ohledem na to, že jsou příjmy těchto osob posuzovány společně, je dávka hmotné nouze nižší než předchozí sociální dávky, popřípadě na ni nevznikne nárok vůbec. Tato skutečnost byla ze strany stěžovatelů velmi častým předmětem kritiky.

I přes rozšíření okruhu společně posuzovaných osob stanovil zákonodárce v zákoně o životním minimu (zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů) výjimku, že u vícegenerační rodiny, která trvale užívá byt, se **rodina starobního důchodce** posuzuje samostatně. Cílem tohoto ustanovení bylo zachování životní úrovně důchodců, pokud žijí v jednom bytě nebo společně se svými dětmi a vnuky. Ochránce se však setkal s tím, že tato výjimka nebyla v praxi správních orgánů správně vykládána. Důvodem bylo nesprávné metodické vedení ze strany Ministerstva práce a sociálních věcí (dále „MPSV“). Při výkladu předmětného ustanovení shledal ochránce zásadní problém v tom, že právní předpisy upravující systém poskytování dávek hmotné nouze nedefinují pojem rodina. Aby nedocházelo k rozdílným v rozhodovací praxi správních úřadů, vyložilo MPSV v metodice pojem rodina tak, že rodinu musí tvořit minimálně dvě osoby. Vícegenerační rodinou potom má být u starobních důchodců jen taková rodina, v níž žijí minimálně dva starobní důchodci (manželé nebo

druh a družka). Ochránce je však toho názoru, že se zde měl uplatnit analogický výklad pojmu rodina v souladu s ustanovením § 7 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře (zákon č. 117/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů), kde je uvedeno, že za rodinu se v určitých případech považuje i samotná oprávněná osoba. Znamená to tedy, že rodinu může tvořit i samotný starobní důchodce. Výkladem zákona, k němuž přistoupilo MPSV, dle názoru ochránce docházelo k neodůvodněnému rozlišování mezi rodinami, v nichž žije osamělý starobní důchodce, a rodinami, kde žijí starobní důchodci dva. Tento výklad zcela zřejmě není v souladu s úmyslem zákonodárce.

Nová právní úprava zásadně změnila i **vyplácení doplatku na bydlení**. Ochránce se v této souvislosti setkal s problémy při vyplácení doplatku na bydlení v situacích, kdy sociálně slabí občané pobývají na ubytovnách nebo v azylových domech. Zákon umožňuje správním orgánům vyplácet doplatek na bydlení z důvodů hodných zvláštního zřetele i tam, kde jinak nejsou splněny zákonné podmínky (obecně totiž musí žadatel o dávku disponovat nájemní smlouvou, být členem bytového družstva nebo být vlastníkem bytu). Výjimku úřady mohou udělit v případě, že jde o „jiné dlouhodobé užívání nemovitosti“. V praxi je podmínka „dlouhodobost“ vykládána v souladu s metodikou MPSV tak, že musí jít o vztah trvajícím déle než 3 měsíce. Vzhledem k tomu, že ochránce má zkušenosti s případy, kdy se občané žijící v ubytovnách v důsledku takto striktního výkladu nacházejí první 3 měsíce bez prostředků, upřednostnil takový výklad, který podmínku dlouhodobosti umožňuje prokázat i do budoucna (např. ubytovací smlouvou).

*Podnět sp. zn.: 696/2007/VOP/ZG*

**Rozhodnutí o dávce v hmotné nouzi musí obsahovat řádné odůvodnění, v němž jsou uvedeny důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků (§ 68 odst. 3 správního řádu). Argument správního orgánu, že rozhodnutí je vydáno v automatizovaném počítačovém systému, v daném případě nemůže obstát. Nedostatečné odůvodnění rozhodnutí způsobuje jeho nezákonnost, která může být napravena zásadně zrušením rozhodnutí a vrácením věci k novému projednání, výjimečně doplněním odůvodnění odvolacím orgánem.**

*Na ochránce se obrátila paní N. V. s žádostí o prošetření postupu odboru sociálních věcí Městského úřadu Jindřichův Hradec, který dle jejího názoru dostatečně neodůvodnil rozhodnutí o nepřiznání příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení.*

*Ochránce šetřením potvrdil toto procesní pochybení a konstatoval, že odůvodnění je nedílnou součástí správního rozhodnutí a bez něj nemůže jeho výroková část sama o sobě obstát. Rozhodnutí musí být navíc odůvodněno srozumitelně, a to zejména z toho důvodu, aby byl žadatel schopen pochopit, z jakého důvodu mu správní orgán nevyhovuje, a mohl se náležitě bránit při odvolání. V tomto smyslu ochránce vytkl pochybení odvolacímu orgánu, který napadená rozhodnutí potvrdil, aniž se vypořádal s námitkou stěžovatelky ohledně nedostatečného odůvodnění.*

*Krajský úřad Jihočeského kraje jako opatření k nápravě v této věci uvedl, že v souladu se zásadou hospodárnosti doplňuje v odvolacím řízení odůvodnění rozhodnutí o dávkách pomoci v hmotné nouzi o rozhodné skutečnosti, které mají vliv na výrok rozhodnutí. Současně instruuje podřízené správní orgány o nutnosti řádného odůvodnění rozhodnutí tak, aby podle potřeby a situace klienta byla odůvodnění rozhodnutí doplňována.*

*Uvedený postup se však podle ochránce pohybuje na hranici zásady dvouinstančnosti řízení. Prvoinstanční rozhodnutí by měla být v těchto případech obecně rušena a vrácena prvoinstančnímu orgánu k novému projednání. Proto ochránce krajský úřad požádal, aby těžiště odborné metodické pomoci přesunul k aktivitě směřující k doplnění odůvodnění rozhodnutí o dávkách pomoci v hmotné nouzi již do fáze prvoinstančního rozhodování.*

*Z činnosti veřejného ochránce práv vyplynulo, že procesní pochybení orgánů pomoci v hmotné nouzi spočívající v nedostatečném odůvodnění rozhodnutí je pochybením systémovým, proto o dané problematice intenzivně jedná s Ministerstvem práce a sociálních věcí, které přislíbilo okamžitou změnu počítačového systému.*

## Dávky státní sociální podpory

V Souhrnné zprávě za rok 2006 ochránce upozorňoval na nutnost změny ustanovení zákona o státní sociální podpoře týkajících se **poskytování přídavku na dítě v případech střídavé výchovy rodičů**. Ochránce zjistil, že platná právní úprava v případech, kdy bylo dítě svěřeno do střídavé výchovy rodičů, nereflektuje skutečnou výši rozhodného příjmu, a tím dochází k situaci, v níž jsou těmto dětem v důsledku „chybné“ právní úpravy poskytovány nižší

přídavky, než dětem, které jsou ve výlučné péči rodičů. Dne 1. ledna 2008 nabyla účinnosti novela zákona o státní sociální podpoře, která již zamezí tomu, aby v budoucnu docházelo k výše popsaným situacím, přičemž ochránce tuto změnu vítá.

Ochránce se nově setkával s podněty, v nichž občané poukazovali na neochotu úřadů poskytovat údaje o tom, **který úřad členského státu Evropské unie má vyplácet sociální dávky** pro rodinné příslušníky osoby, jež pracuje v zahraničí. V těchto případech ochránce stěžovatele informoval o tom, že příslušným k vyplácení dávek je v zásadě úřad toho státu, na jehož území osoba, od níž se nárok na dávky odvozuje, pracuje. Současně ochránce požadoval po úřadech práce přijetí takových opatření, aby do budoucna poskytovaly občanům odpovídající informace.

Podnět sp. zn.: 4744/2006/VOP/PB

**Nárok na přídavek na dítě poskytovaný podle zákona o státní sociální podpoře, má i dítě trvale žijící na území jiného členského státu EU za podmínky, že jeho rodič vykonává na území České republiky pracovní činnost.**

Na ochránce se obrátila paní K. S. s žádostí o radu, zda mají děti jejího manžela z prvního manželství, žijící trvale v Polsku, nárok na rodinné dávky poskytované z českého systému sociálního zabezpečení. Se svým dotazem se obrátila na příslušné správní úřady v České republice a Polsku, vždy jí však bylo sděleno, že příslušným k poskytování je ten druhý stát.

Zákon o státní sociální podpoře sice zakotvuje jako základní podmínku pro přiznání sociálních dávek trvalý pobyt všech společně posuzovaných osob na území České republiky, avšak tato podmínka je prolomena Nařízením Rady (EEC) č. 1408/71, ze dne 14. června 1971, o uplatňování sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci společenství (právní předpisy Evropských společenství mají aplikační přednost před zákony členských států).

Podle ustanovení čl. 73 citovaného nařízení mají pracovníci, resp. jejich rodinní příslušníci, kteří mají bydliště v jiném členském státě, nárok na rodinné dávky stanovené právními předpisy jako kdyby měli bydliště na území toho členského státu, v němž vykonává pracovník své zaměstnání.

Nařízení Evropských společenství je právním předpisem, jenž je svou povahou přímo aplikovatelný a má přednost před vnitrostátní právní úpravou. Z tohoto důvodu v daném případě mají děti nárok na přiznání přídavku na dítě podle zákona o státní sociální podpoře bez ohledu na skutečnost, že nemají na území České republiky trvalé bydliště. Rozhodující skutečností je výkon zaměstnání jejich rodinného příslušníka (otce) na území České republiky.

## Příspěvky na péči podle zákona o sociálních službách

Ochránce v roce 2007 řešil řadu podnětů, které se vztahují k **novému zákonu o sociálních službách** (zákon č. 108/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Na začátku roku ochránce nejčastěji občanům vysvětloval novou právní úpravu a informoval osoby o podmínkách nároku na příspěvek na péči, o podmínkách pro uzavření smlouvy o poskytování služby a o institucích, které se zabývají kontrolou kvality poskytované péče (*k problematice smluv o poskytování služby v domovech pro seniory viz též část IV. této zprávy, str. 72*). Ochránce rovněž objasňoval rodičům podmínky pro přiznávání příspěvku na péči pro nezletilé děti.

V průběhu roku 2007 se na ochránce začali obracet žadatelé o příspěvek na péči s podněty na **průtahy v řízení**. Ochránce svými šetřeními zjistil, že průtahy v řízení vznikají prakticky v celé republice. Zpočátku byly způsobeny výrazným nárůstem agendy na obecních úřadech obcí s rozšířenou působností, které musely zpracovat přeměnu zvýšení důchodu pro bezmocnost na příspěvek na péči. Situaci na obecních úřadech pak zhoršilo i značné množství nových žádostí o zvýšení příspěvku, protože u části zdravotně postižených poklesl jejich příjem oproti předchozímu stavu. Ochránce v této souvislosti zjistil výraznou personální **poddimezovanost lékařské posudkové služby úřadů práce**. Úřady práce často nevydávají posudky o zdravotním stavu žadatelů o dávky ve lhůtách stanovených obecními úřady, ani neplní svou povinnost informovat příslušný obecní úřad o důvodech, které jim brání vydat posudek ve stanovené lhůtě. Aktuální stav uvádí žadatele o příspěvek na péči do složité sociální situace a u některých osob může dojít k ohrožení lidsky důstojné existence. Průtahy v řízeních jsou potom nepříjemné i pro stát, protože žadatelé o dávku by se mohli domáhat odškodnění za nesprávný úřední postup. Z uvedených důvodů se ochránce rozhodl řešit tento závažný systémový problém s Ministerstvem práce a sociálních věcí.

S průtahy v řízení pak souvisí i další závažný problém. V situacích, kdy dosud běží řízení o přiznání příspěvku, o oprávněného pečuje např. vnuk, sourozenec, synovec, teta či strýc, avšak oprávněný v průběhu řízení zemře, nedostane pečující osoba zpětně vyplacen příspěvek



za období, kdy služby poskytovala (zákon totiž nepředpokládá **přechod nároku na příspěvek**). Zmíněný nedostatek je od 1. ledna 2008 částečně napraven (v případě, kdy bude péči poskytovat osoba blízká, přejde na ni nárok na vyplacení příspěvku na péči). Pokud ale péči bude poskytovat jiná osoba než osoba blízká (např. soused), příspěvek i nadále neobdrží. I o tomto problému ochránce hodlá jednat s Ministerstvem práce a sociálních věcí tak, aby občané, kteří poskytovali postiženým osobám nutné sociální služby, obdrželi úhradu i tehdy, když nebyli osobami blízkými.

## Důchody

Počet a struktura podnětů evidovaných v této oblasti je stabilní. Obecně lze konstatovat, že se na ochránce obracují občané nejčastěji s podněty k přezkoumání rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ve věci důchodových dávek. Méně jsou potom zastoupeny podněty, ve kterých si občané stěžují na činnost jednotlivých okresních správ sociálního zabezpečení.

### **Siroťčí důchody a důchody osob pečujících o osobu blízkou**

Občané podávající podněty z oblasti **sirotčích důchodů** nejčastěji poukazují na navázání nároku na sirotčí důchod na splnění podmínek na vznik nároku na důchodovou dávku zemřelého. Ochránce v tomto směru uplatnil v průběhu připomínkového řízení k parametrickým změnám důchodového pojištění zásadní připomínku spočívající ve vzniku nároku dítěte na sirotčí důchod bez ohledu na splnění zákonných podmínek zemřelým rodičem [zákon o důchodovém pojištění (zákon č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů) by v takovém případě garantoval určitou minimální výši sirotčího důchodu]. Tato připomínka však nebyla Ministerstvem práce a sociálních věcí akceptována (viz část VI. této zprávy, str. 86).

Ve své minulé souhrnné zprávě ochránce doporučil Poslanecké sněmovně, aby přijala návrh zákona, kterým budou provedeny změny **důchodových dávek osob dlouhodobě pečujících o osobu blízkou**. Po roce ochránce konstatuje, že se podařilo zrušit pětiletou hranici stanovenou pro krácení tzv. vyloučených dob na jednu polovinu (novela zákona o důchodovém pojištění nabyla účinnosti k 1. červenci 2007). Druhou navrhovanou změnu (spočívající v uzákonění srovnávacího výpočtu mezi důchodem stanoveným na základě započtení výdělků dosažených výkonem zaměstnání na minimální pracovní úvazek a důchodem určeným při uznání doby péče jako vyloučené doby) zapracovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí do návrhu parametrických změn v zákoně o důchodovém pojištění, který má být předložen Poslanecké sněmovně v průběhu roku 2008 (Poslanecká sněmovna, 2007, V. volební období, sněmovní tisk 435). Ochránce nicméně konstatuje, že se mu nepodařilo prosadit nejzásadnější připomínku, a totiž zavedení speciálního výpočtu starobního důchodu pro osoby dlouhodobě pečující o osobu blízkou (viz část VI. této zprávy, str. 83).

### **Slovenské důchody**

V uplynulém roce byla v nezmenšené míře zastoupena skupina podnětů týkající se aplikace **Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi Českou a Slovenskou republikou**. V těchto podnětech si občané stěžují na skutečnost, že doby pojištění získané do roku 1993 jsou považovány za doby pojištění Slovenské republiky. V této souvislosti ochránce uvítal náleží Ústavního soudu ze dne 29. března 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06, v jehož odůvodnění Ústavní soud mj. označil postup České správy sociálního zabezpečení (dále ČSSZ) za diskriminační. S ohledem na tuto skutečnost ochránce předpokládá, že správní orgány a soudy již budou v intencích nálezu rozhodovat ve prospěch osob, kterým vznikl nárok na dávku důchodového pojištění po 1. lednu 1993 a které měly k tomuto datu zaměstnavatele se sídlem na Slovensku.

Do oblasti tzv. česko-slovenských důchodů lze zařadit i podněty bývalých **zaměstnanců Československých státních drah**, kterých obdržel ochránce řádově desítky. Jejich společným jmenovatelem je stížnost na rozhodnutí ČSSZ, která na jejich důchodový nárok aplikovala Smlouvu mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (dále Smlouva), aniž by to odpovídalo platné právní úpravě (rozhodujícím kritériem pro aplikaci této smlouvy je rozlišení, zda se za zaměstnavatele pro období před 1. lednem 1993 považují Československé státní dráhy, které měly sídlo v Praze, nebo organizační složka Správa přepravních tržeb, která měla sídlo v Bratislavě). Ochránce po podrobném rozboru věci dospěl k závěru, že zaměstnavatelem byly Československé státní dráhy se sídlem v Praze, a tudíž, že doby důchodového pojištění získané stěžovateli do 1. ledna 1993 jsou dobami pojištění České republiky. ČSSZ a Ministerstvo práce a sociálních věcí se kloní k opačnému názoru a získané doby pojištění považuje za doby pojištění Slovenské republiky.

Ochránce založil své závěry na skutečnosti, že Československé státní dráhy vydaly Statut Československých státních drah, který stanovil mj. rozsah, v jakém organizační jednotky vystupovaly jménem ČSD. Organizační složka sama však neměla samostatnou právní subjektivitu. Ochránce proto dovedl, že organizační jednotka (Správa přepravních služeb se sídlem v Bratislavě) nebyla ve smyslu čl. 20 odst. 1 Smlouvy zaměstnavatelem žadatelů o důchod, neboť nikdy neměla právní subjektivitu, jež by jí umožnila uzavřít se jmenovanými pracovněprávní smlouvu. Zaměstnavatelem byly vždy Československé státní dráhy, jejichž sídlo bylo na území České republiky, a proto jsou podle čl. 20 odst. 1 Smlouvy všechny doby důchodového pojištění, které získali bývalí zaměstnanci do 31. prosince 1992, dobami pojištění České republiky.

V průběhu šetření bylo vydáno několik soudních rozhodnutí, v nichž soudy vyhověly žalobám stěžovatelů a dospěly ke stejným právním závěrům jako ochránce. ČSSZ však podala ve většině případů kasační stížnost a o věci tak bude rozhodovat Nejvyšší správní soud. Ochránce v této souvislosti kritizuje ČSSZ, neboť kasační stížnosti obecně nemají odkladný účinek a rozhodnutí krajských soudů, jimiž byla zrušena rozhodnutí ČSSZ jsou pravomocná a vykonatelná. ČSSZ tak má povinnost provést pravomocná soudní rozhodnutí. Na věci nic nemění skutečnost, že ČSSZ požádala o tzv. přiznání odkladného účinku. Odkladný účinek sice může Nejvyšší správní soud za určitých okolností přiznat, nicméně záleží však jen na jeho úvaze, zda tak učiní. Do doby, než se tak stane, platí, že ČSSZ je povinna řídit se pravomocným rozhodnutím krajského soudu a provést výplatu důchodových dávek.

### **Posudková služba a další podněty v oblasti důchodového pojištění**

Významnou část ve struktuře podnětů z oblasti důchodového pojištění tvořily stížnosti na **posouzení zdravotního stavu lékařů Lékařské posudkové služby ČSSZ**. V těchto případech se ochránce nezabývá medicínskou stránkou věci, může však postup posudkových lékařů hodnotit z toho hlediska, zda odpovídá požadavkům zákonnosti a stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti [§ 3 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů)]. Ochránce se v této souvislosti zaměřuje především na obsah posudků, které musí být úplné a přesvědčivé (musí tedy obsahovat všechny rozhodné a posudkově významné skutečnosti a náležité odůvodnění posudkového výroku). V případě zjištění nedostatků doporučuje ochránce ČSSZ opětovně posouzení zdravotního stavu a vydání bezvadného posudku. Při šetření podnětů ochránce opakovaně konstatoval nedostatečné odůvodnění odnětí invalidního důchodu a rovněž nepřesvědčivé stanovení data vzniku invalidity.

V Souhrnné zprávě za rok 2006 ochránce upozornil na skutečnost, že účastníkovi řízení o dávce podmíněné nepříznivým zdravotním stavem není automaticky předáván **záznam jednání o posouzení zdravotního stavu**, který má významný vliv na rozhodnutí o přiznání nebo odnětí invalidního důchodu. V této souvislosti ochránce v rámci připomínkového řízení k novele zákona o důchodovém pojištění navrhl, aby zákon výslovně stanovil, že součástí rozhodnutí o invalidním důchodu je i záznam o jednání o posouzení zdravotního stavu. Jeho zásadní připomínka byla Ministerstvem práce a sociálních věcí akceptována a bude součástí novely upravující tzv. parametrické změny v důchodovém pojištění (Poslanecká sněmovna, 2007, V. volební období, sněmovní tisk 435).

Ochránce v roce 2007 také řešil problém **doplacení pojistného za dobu dobrovolné účasti na pojištění**. Stávající stav je takový, že ČSSZ a Ministerstvo práce a sociálních věcí neumožňují doplatit pojistné zpětně za chybějící dobu pojištění. Odkazují přitom na ustanovení § 16 odst. 2 zákona o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (zákon č. 589/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů), podle něhož nelze pojistné zaplatit po dni podání žádosti o přiznání důchodu. ČSSZ a ministerstvo argumentují zásadou, že nelze znovu rozhodovat o nároku na jeden a tentýž důchod, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto. Podle názoru ochránce však právní úprava nijak nebrání tomu, aby pojištěnec po zamítnutí žádosti splnil podmínku doby pojištění prostřednictvím zaplacení částky za chybějící dobu pojištění a podal žádost o důchod znovu. Doplněním pojistného a získáním chybějící doby pojištění se totiž změnil právní a skutková situace a není tak rozhodováno o původním nároku, ale o nároku novém.

Vzhledem k tomu, že mezi ochráncem a Ministerstvem práce a sociálních věcí dosud nebyla nalezena shoda týkající se výkladu příslušného zákonného ustanovení, uplatnil ochránce v připomínkovém řízení k novele upravující tzv. parametrické změny v důchodovém pojištění předpisů svůj požadavek na zrušení sporného ustanovení. Tato připomínka byla ministerstvem akceptována a nabytím účinnosti novely by měla být možnost doplacení pojistného a náhradní doby důchodového pojištění jednoznačně umožněna.

V roce 2007 stoupl počet podnětů týkajících se **důchodových záležitostí s cizím prvkem**. Nejčastěji stěžovatelé poukazovali na nepřiměřenou délku řízení o přiznání důchodu, přičemž průtahy byly zjištěny nejen na straně zahraničních orgánů důchodového zabezpečení, ale i na straně ČSSZ. Ochránce se zabýval rovněž problematikou vyplácení důchodů do jiného členského státu Evropských společenství, sociálním zabezpečením osob, které byly důchodově pojištěny i v nečlenském státě Evropských společenství, a problematikou vlivu změny místa pobytu na invalidní důchod osob, které v některém z členských států Evropských společenství pobíraly invalidní důchod jako tzv. zvláštní nepřispěvkovou dávku.

Podnět sp. zn.: 5160/2007/VOP/PK

**Správní orgán rozhodující o dávce důchodového pojištění je povinen vyloučit pro účel zjištění osobního vyměřovacího základu ta období, ve kterých byl pojištěnec důchodově pojištěn, nelze-li zjistit výši jeho vyměřovacích základů. V opačném případě dochází k vydání nezákonného rozhodnutí, kterým je přiznána dávka důchodového pojištění v nižší výměře, než pojištěnci náleží.**

Na ochrance se obrátil pan P. K., který napadal rozhodnutí ČSSZ, jímž mu byl přiznán starobní důchod ve výši 4 318 Kč. Namítal, že mu nebyly zhodnoceny vyměřovací výdělků u jeho posledního zaměstnavatele.

Ochránce zjistil, že se ČSSZ sice snažila zjistit vyměřovací základy stěžovatele z inkriminovaného období, ovšem poté, co byla neúspěšná, chybějící období nezhodnotila pro zjištění osobního vyměřovacího základu jako vyloučenou dobu. Smyslem ustanovení, které v právu důchodového pojištění upravuje vyloučené doby, je zabránění „rozmělnění“ výdělků v těch případech, kdy nelze dohledat mzdové listy pojištěnce či jeho evidenční listy důchodového pojištění. Vyloučení tohoto období znamená, že se vypočte osobní vyměřovací základ z výdělků, které jsou k dispozici, a absence ostatních nemusí nutně znamenat jeho snížení. ČSSZ po zásahu ochránce vydala nové rozhodnutí, v němž chybějící období vyloučila, přiznala stěžovateli starobní důchod ve výši 6 390 Kč a poukázala mu doplatek důchodu ve výši 61 325 Kč.

## 2.2 Práce a zaměstnanost

V oblasti pracovněprávních vztahů ochránce prošetřuje postupy úřadů práce při realizaci práva na práci a rovněž činnost orgánů inspekce práce při kontrole dodržování pracovněprávních předpisů.

### Evidence uchazečů o zaměstnání

#### **Průtahy při vyřizování odvolání proti rozhodnutím úřadů práce o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání**

Již v průběhu roku 2005 zahájil ochránce šetření z vlastní iniciativy ve věci **průtahů u Ministerstva práce a sociálních věcí** (dále MPSV) při vyřizování odvolání proti rozhodnutím úřadů práce o **vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání**. Uvedená problematika byla obsáhle řešena při osobních jednáních ochránce s představiteli ministerstva. Přesto nedošlo k výraznému personálnímu posílení věcně příslušného útvaru, a to ani po změně osoby ministra. Je sice zřejmé, že ministři práce a sociálních věcí postupně přijali dílčí opatření, kterými se snažili řešit situaci v činnosti odboru metodiky a správního řízení, vzhledem k přetrvávajícímu množství nevyřízených spisů však ochránce nemohl přijatá opatření zhodnotit jako dostačující. Rozhodl se tak předložit věc **vládě**, která dne 18. července 2007 přijala usnesení č. 814, kterým uložila MPSV přijmout opatření k zajištění dodržování lhůt pro vydání správního rozhodnutí stanovené ustanovením § 71 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a předložit zprávu o přijatých opatřeních do 31. prosince 2007. Ministerstvo práce a sociálních věcí provedlo personální audit, na jehož základě přijalo **organizační změny** v odboru metodiky a správního řízení. S účinností od 1. prosince 2007 byl snížen počet administrativních sil a navýšen počet systemizovaných míst pro zaměstnance s právnickým vzděláním, kteří se na vyřizování odvolací agendy převážně podílejí. Na základě těchto opatření byl počet nevyřízených odvolání významně snížen. Ochránce bude účinnost organizačních opatření sledovat a v případě opětovných průtahů je připraven znovu o věci informovat vládu.

### Skutečnosti rozhodné pro zařazení nebo vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání

Ochránce se setkává s tím, že úřady práce **není jednotně vykládán pojem „skutečnosti rozhodné pro zařazení nebo vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání“**. Platné znění zákona o zaměstnanosti (zákon č. 435/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) postrádá v dané věci jednoznačné vymezení tohoto pojmu a ochránce narazil i na případy, kdy za rozhodnou skutečnost úřad práce považoval pouhou změnu trvalého bydliště v rámci obvodu úřadu práce. Za nesplnění povinnosti ohlásit změnu rozhodných skutečností, potom může být uchazeč sankcionován vyřazením z evidence. Ochránce sice s takovou interpretací zákona nesushlasí, přesto však z důvodu právní jistoty uplatnil v tomto směru připomínky k chystané novele zákona o zaměstnanosti.

Podnět sp. zn.: 5486/2006/VOP/PKD

**Úřad práce je povinen v řízení o vyřazení uchazeče o zaměstnání ze své evidence zjišťovat, zda porušení povinnosti ze strany uchazeče o zaměstnání skutečně zakládá důvod k jeho sankčnímu vyřazení. Ne každé porušení oznamovací povinnosti lze považovat za maření součinnosti s úřadem práce. Změna některých evidenčních údajů není změnou skutečností rozhodných pro vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání.**

Na ochránce se obrátil pan L. H ve věci své manželky a dcery. Obě byly Úřadem práce v Kroměříži vyřazeny z evidence uchazečů o zaměstnání z důvodu maření součinnosti s úřadem práce, protože neoznámily v zákonné lhůtě 8 kalendářních dnů změnu místa svého trvalého pobytu. Tato změna ovšem nijak nezakládala místní příslušnost jiného úřadu práce a zároveň se díky ní ani neměnila kontaktní adresa obou uchazeček, kterou úřadu práce při přijetí do evidence sdělily. Pan L. H. podal za obě ženy proti rozhodnutím Úřadu práce v Kroměříži odvolání k Ministerstvu práce a sociálních věcí. Odvolací orgán odvolání zamítl a napadená rozhodnutí Úřadu práce k Kroměříži potvrdil.

Ochránce konstatoval pochybení úřadu práce, jakož i Ministerstva práce a sociálních věcí spočívající v nesprávném právním posouzení věci. Konstatoval, že obě ženy sice porušily svoji oznamovací povinnost, neboť neoznámily ve lhůtě 8 kalendářních dnů změnu místa jejich trvalého pobytu, avšak s ohledem na to, že tato změna nezakládá příslušnost jiného úřadu práce, nelze ji považovat za skutečnost rozhodnou pro vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání. Přestože definici rozhodných skutečností zákon nepodává, z jeho výkladu je zřejmé, že těmito skutečnostmi je třeba rozumět podmínky, jež zakládají vznik, změnu nebo zánik vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání. Změna bydliště sama o sobě potom není skutečností rozhodnou pro vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, pokud nezakládá změnu místní příslušnosti úřadu práce.

Ochránce ve své zprávě o šetření navrhl, aby náprava zjištěného pochybení spočívala v zahájení přezkumného řízení rozhodnutí Úřadu práce v Kroměříži. Dotčeným úřadům pak ochránce doporučil přijmout do budoucna taková opatření, která by přispěla ke správné interpretaci zákona o zaměstnanosti. Úřady svá pochybení uznaly a přijaly ochráncem navržená opatření k nápravě (ministerstvo zrušilo ve zkráceném přezkumném řízení příslušná rozhodnutí úřadu práce).

## Inspektoráty práce

### Kontroly nad dodržováním pracovněprávních předpisů

V roce 2007 bylo završeno **šetření ochránce vedené z vlastní iniciativy** ve věci výkonu kontroly nad dodržováním pracovněprávních a mzdových předpisů orgány inspekce práce. Šetření bylo věcně zaměřeno pouze na výkon nové působnosti oblastních inspektorátů (tj. na výkon kontroly nad dodržováním pracovněprávních předpisů). Při šetření byly využity závěry získané místním šetřením u čtyř oblastních inspektorátů (jedná se o polovinu z celkového počtu nově vzniklých oblastních inspektorátů práce).

Po vypořádání poznatků z jednotlivých šetření byly závěry ochránce zobecněny ve zprávě o šetření adresované Státnímu úřadu inspekce práce. V této zprávě ochránce upozornil na **nedůslednost prováděných kontrolních šetření**, kdy kontrolované oblastní inspektoráty práce v nadpoloviční většině neměly důsledně prokázáno písemnými doklady, že pochybení, která při kontrole zjistily, byla zaměstnavatelem odstraněna nebo že zaměstnavatel přijal taková opatření, aby bylo zamezeno jejich opakování v budoucnu. Dále inspektorátům vytkl velmi **sporé ukládání sankcí**, a to i v případech závažného zásahu do práv zaměstnanců. Jako zvlášť

alarmující hodnotil zcela **nedostačující počet inspektorů** a s tím související problematickou dostupnost pracovněprávních konzultací a omezenou možnost efektivního výkonu kontroly.

Vzhledem k faktu, že provedeným šetřením byly zjištěny v činnosti dotčených orgánů inspekce práce závažné nedostatky, byla Státnímu úřadu inspekce práce navržena opatření k jejich nápravě. Vzhledem k tomu, že přijetí části **nápravných opatření**, zejména opatření personálního charakteru (navýšení počtu systematizovaných pracovních míst v odboru kontroly pracovněprávních vztahů) nespadá do pravomoci dotčeného úřadu, obrátil se ochránce na místopředsedu vlády a ministra práce a sociálních věcí s žádostí, aby závěry obsažené ve zprávě o šetření vzal na vědomí a informoval ochránce o přijatých opatřeních k nápravě zjištěného stavu.

### **Zákaz diskriminace**

Ochránce šetřil několik podnětů, které směřovaly proti postupu oblastních inspektorátů práce při kontrole zaměstnavatelů v souvislosti s porušováním zásady rovného zacházení a zásady zákazu diskriminace. V rámci šetření bylo zjištěno, že inspektoráty práce nevyužívaly dostatečně všech svých oprávnění k objasnění skutečného stavu, které jim zákon o inspekci práce (zákon č. 251/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů) přiznává. *Bližší informace k této problematice jsou obsaženy v části V. této zprávy (viz str. 77).*

### **Ministerstvo práce a sociálních věcí a nevyplácení náhrad za ztrátu na výdělku**

Již v souhrnných zprávách za rok 2002, 2003 a 2004 ochránce upozorňoval na potíže, do nichž se dostávají pracovníci, jejichž zaměstnavatel se ocitl v konkursu (v likvidaci) a kterým má být vyplacena náhrada za ztrátu na výdělku (renty) z důvodu pracovního úrazu nebo nemoci z povolání. S tímto druhem podnětů se ochránce setkával i v roce 2007.

Na tomto místě tedy ochránce připomíná, že se jedná především o problematiku nároků z pracovních úrazů, k nimž došlo před 1. lednem 1993 (právě u těchto nároků totiž v případě zrušení zaměstnavatele bez právního nástupce **přechází povinnost vyplatit rentu na stát**). V praxi dochází k problémům s nevyplácením renty v těch případech, kdy se bývalý zaměstnavatel ocitl v konkursu, přičemž v konkursní podstatě se nenachází dostatek finančních prostředků pro uspokojení mzdových nároků. Ministerstvo práce a sociálních věcí, které provádí odškodnění za stát, dosud zastávalo názor, že povinnost státu uspokojovat nároky zaměstnanců nastává až okamžikem výmazu zaměstnavatele z obchodního rejstříku. Vzhledem k tomu, že v mnoha případech konkursní řízení trvá pět i více let, a poté ještě následuje likvidace podnikatelského subjektu, ocitají se oprávnění zaměstnanci po dlouhou dobu v tíživé životní situaci. Mnozí stěžovatelé poukazovali kromě průtahů v konkursních řízeních i na nečinnost Ministerstva práce a sociálních věcí v těch případech, kdy již k výmazu zaměstnavatele z obchodního rejstříku došlo. Ochránce proto inicioval setkání s vedoucími zaměstnanci Ministerstva práce a sociálních věcí. V rámci osobního setkání bylo jednáno o možnosti **přehodnocení postoje ministerstva** v tom smyslu, že by začalo vyplácet zaměstnancům rentu již po skončení konkursu, a to v případech, kdy byl konkurs zrušen po splnění rozvrhového usnesení nebo pro nedostatek majetku. Ve prospěch tohoto výkladu svědčí skutečnost, že § 364 odst. 9 zákoníku práce (zákon č. 262/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) váže převzetí nároků po zaměstnavateli nikoliv na jeho zánik, nýbrž na jeho zrušení. Uvedené jednání vedlo k přehodnocení postoje ministerstva, které hodlá vyplácet renty již v okamžiku, kdy bude konkursní řízení skončeno (1) po splnění rozvrhového usnesení, (2) z důvodu, že majetek podnikatele nepostačuje k úhradě nákladů konkursu nebo v (3) případě zamítnutí návrhu na prohlášení konkursu pro nedostatek majetku [§ 68 odst. 3 písm. f) a g) obchodního zákoníku (zákon č. 513/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů)].

## **2.3 Rodina a dítě**

Ochránce vydal v roce 2007 sborník Rodina a dítě pojednávající komplexně o problematice sociálně-právní ochrany dětí a shrnující poznatky a zjištění ochránce za dobu jeho sedmileté činnosti v této oblasti (bližší viz <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/sbornik.php&doc=864>). Publikace byla rozeslána všem obcím s rozšířenou působností, krajským úřadům, ústavním zařízením a neziskovým organizacím, které se zabývají ochranou dětí.

## Odnímání dětí

Ochránce se v roce 2007 opakovaně setkal s porušováním práv dětí v případech, kdy je dítě rodičům protiprávně odebráno. Specifickými případy jsou potom situace, kdy je dítě **odebíráno z tzv. bytových důvodů** (k této problematice blíže viz část VI. této zprávy: str. 82).

Podnět sp. zn.: 3561/2007/VOP/KP

**I. Socioekonomické důvody, zejména špatné bytové podmínky či ztráta bydlení, by neměly být bez dalšího důvodem pro odnětí dětí z rodiny.**

**II. Po nařízení předběžného opatření o odnětí dětí je třeba s rodinou intenzivně spolupracovat, aby se mohly děti vrátit. Rovněž je třeba individuálně posuzovat, jaká forma náhradní rodinné péče je pro děti vhodná. V případě, kdy se předpokládá, že odnětí dětí bude dočasné, měla by se využívat forma pěstounské péče na přechodnou dobu. Současně je nezbytné, aby orgán sociálně-právní ochrany dětí pěstouny řádně připravil na komunikaci s rodiči a zajistil zachování kontaktu dětí s rodiči.**

Rodině K. byly v srpnu 2005 odňaty děti z bytových důvodů. Rodina často měnila podnájmy a v měsíci srpnu 2005 se ocitla úplně bez bydlení (situaci rodiče řešili přespáváním u různých známých). Vzhledem k tomu, že se jim nedařilo najít nový podnájem, dohodli se s orgánem sociálně-právní ochrany dětí (dále „OSPOD“) na dobrovolném přechodném pobytu dětí v kojeneckém ústavu, dokud si nenajdou nové bydlení. Svou situaci se následně rozhodli řešit přestěhováním matky s dětmi k jejím rodičům na Slovensko. OSPOD přesto podal návrh na nařízení předběžného opatření (požadoval umístění v kojeneckém ústavu). Bezprostředně před podáním návrhu na předběžné opatření rodiče na základě požadavku OSPOD předali děti do nemocnice z důvodu podezření na salmonelózu, ačkoliv dle ošetřující lékařky nebyla hospitalizace nutná. S ohledem na to, že OSPOD následně nesprávně informoval zdravotnický personál o situaci v rodině, bylo rodičům znemožněno převzetí dětí z nemocnice (následně se rodiče dozvěděli, že děti byly hospitalizovány především z toho důvodu, aby s nimi nemohli do doby vydání předběžného opatření odcestovat na Slovensko). Po umístění dětí v kojeneckém ústavu je rodiče pravidelně navštěvovali, žádali o pobyty dětí doma a intenzivně se snažili upravit své rodinné a bytové poměry. V květnu 2007, kdy OSPOD avizoval vydání rozhodnutí o svěřeni dětí do předpěstounské péče, se jejich rodinná situace výrazně zlepšila (rodina si našla vhodné bydlení, otec získal stálé zaměstnání). Nezletilé děti však byly přesto svěřeny do předpěstounské péče. Pěstouni potom odmítali s rodiči komunikovat a neumožňovali jim kontakt s dětmi. Až po čtyřech měsících se podařilo navázat mezi pěstouny a rodiči komunikaci, avšak kontakt dětí s rodiči se odehrával ve velmi omezené míře. Pěstouni podali návrh soudu na svěřeni dětí do pěstounské péče a rodiče uplatnili protinávrh na navrácení dětí do jejich péče (soudní řízení ve věci dosud probíhá).

Ochránce shledal závažná pochybení v postupu OSPOD, a to jednak v souvislosti s podáním návrhu na nařízení předběžného opatření, jednak při rozhodování o svěřeni dětí do předpěstounské péče. Za situace, kdy matka oznámila OSPOD, že se rozhodla tíživou bytovou situací rodiny řešit přestěhováním se ke svým rodičům, ochránce vyhodnotil podání návrhu na nařízení předběžného opatření ze strany OSPOD za nedůvodné. Dále konstatoval, že se OSPOD dopustil překročení svých pravomocí, když vydal „potvrzení“ o tom, že personál nemocnice není oprávněn propustit děti do péče rodičů bez souhlasu OSPOD. Na základě tohoto nezákonného opatření ze strany OSPOD pak lékařský personál neoprávněně odmítl předat děti matce a znemožnil jí tak odjet s nimi k rodičům na Slovensko. Ochránce zdůraznil, že takové opatření nemá oporu v zákoně.

K odnětí dětí v tomto případě došlo čistě z ekonomických – bytových důvodů, což je České republice opakovaně vytýkáno Evropským soudem pro lidská práva, který označil takový důvod oddělení dětí od rodiny za nepřijatelný (viz rozsudek Walla a Wallová proti České republice ze dne 26. října 2006, č. 23848/04; rozsudek Havelka proti České republice ze dne 21. června 2007, č. 23499/06). Je tedy třeba hledat jiná východiska, a to prostřednictvím pomoci při zajišťování ubytování spočívající např. ve spolupráci OSPOD a bytového odboru obce). Případně krajní řešení (umístění dětí v kojeneckém ústavu či v pěstounské péči), potom připadá v úvahu jen přechodně, po nezbytně nutnou dobu, a nejlépe na základě dohody rodičů a OSPOD.

Ochránce v daném případě shledal pochybení i ve svěřeni dětí do předpěstounské péče, neboť v době vydání tohoto rozhodnutí byly podmínky v rodině natolik stabilizovány, že bylo na místě jednat o návratu dětí do rodiny. V předpěstounské péči potom navíc došlo k přerušeni kontaktu dětí s rodiči, který se do té doby bez problémů uskutečňoval. Tento stav pokládá ochránce za protiprávní, neboť děti umístěné v pěstounské péči mají zásadně právo na udržování kontaktu s rodiči. Tato skutečnost vypovídá mimo jiné o nekvalitní

*přípravě předpěstounské péče a o nedostatečném vedení pěstounů ze strany OSPOD (povinností OSPOD je sledovat, zda je dodržováno právo rodičů a dětí na vzájemný styk).*

### Zákaz styku s dítětem

Nově se ochránce v hodnoceném období setkával s případy, kdy orgány sociálně-právní ochrany dítěte rozhodovaly, že dítě umístěné v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, nebude mít **kontakt s rodiči** a dalšími členy rodiny. Na základě tohoto „nesouhlasu“ potom skutečně docházelo k situaci, kdy dítě nemělo možnost stýkat se se svými rodiči, a to přesto, že o úpravě styku nerozhodl soud, jemuž výlučně náleží pravomoc zakázat kontakt dítěte s rodičem. OSPOD se v takých případech podle názoru ochránce dopouští výrazného **překračování svých pravomocí**, neboť veřejná moc musí být vždy vykonávána pouze na základě zákona, v jeho mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Překračování pravomocí OSPOD v tomto směru přitom nelze odůvodnit ani tím, že by tak správní orgán učinil na základě doporučení orgánů činných v trestním řízení (ani zde nemá OSPOD zákonné zmocnění k zakazu styku rodiče s dítětem).

Obdobné závěry ochránce musel učinit i ve vztahu k ředitelům zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc. Ochránce v této souvislosti odmítl názor, že ředitel příslušného zařízení může zákaz styku rodičů s dítětem odůvodnit zněním ustanovení § 23 odst. 1 písm. e) zákona o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy (zákon č. 109/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů), podle něhož může ředitel zařízení přerušit nebo zakázat návštěvu osob odpovědných za výchovu dětí nebo jiných osob v zařízení v případě jejich nevhodného chování, které by nepříznivě působilo na výchovu dětí. Ochránce však má za to, že toto ustanovení je třeba vykládat tak, že s jeho pomocí lze přerušit nebo zakázat návštěvu osob pouze jednorázově (*ad hoc*). Jinak však podle tohoto ustanovení **ředitel zařízení nemůže zakázat styk rodiče s dítětem**, neboť k takovému kroku je oprávněn opět pouze soud. Opačný výklad by byl v rozporu se základními principy dělby státní moci (pokud je totiž obecně určitá záležitost v kompetenci soudu, potom nemůže být rozhodnutí stejného charakteru a rozsahu rovněž v pravomoci správního orgánu).

V roce 2007 se ochránce zaměřil rovněž na **činnost krajských úřadů**, jakožto orgánů, které jsou v oblasti sociálně-právní ochrany dětí pověřeny metodickým vedením. V této souvislosti uskutečnil ochránce pracovní schůzku s představiteli krajských úřadů. Na základě tohoto setkání byla navázána užší spolupráce mezi ochráncem a jednotlivými odbory sociálně-právní ochrany dětí. Ochránce současně na jednání krajským úřadům doporučil, aby se ve své kontrolní a metodické činnosti zaměřily především na **následnou sociální práci OSPOD**, tedy na situace následující po odnětí dítěte z péče rodičů.

*Podnět sp. zn.: 3453 /2007/VOP/KP*

**Orgán sociálně-právní ochrany dětí se dopouští překročení pravomocí, když na základě jeho stanoviska dojde v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc k zabránění kontaktu dětí se zákonným zástupcem. K takovému kroku nemá správní orgán zákonné zmocnění, neboť rozhodnutí o zakazu styku dětí s rodičem náleží výlučně do pravomoci soudu.**

*Pan R. C. se na ochránce obrátil s podnětem týkajícím se Odboru sociálních věcí, školství a kultury Úřadu městské části Brno-Židenice (dále „OSPOD“) při výkonu sociálně-právní ochrany jeho nezletilých dětí. Děti pana R. C. byly umístěny do péče zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc. Rodina zde děti pravidelně navštěvovala, až do doby, než jim to bylo rozhodnutím ředitelky zařízení znemožněno. Následně vydal OSPOD rozhodnutí o zakazu styku dětí s otcem a ostatními rodinnými příslušníky. Dětem byl rovněž zamezován telefonický kontakt s rodinou a zadržována korespondence.*

*Na základě provedeného šetření ochránce konstatoval, že OSPOD porušil zákon. Oprávnění zasáhnout do vztahů mezi rodiči a dětmi v zájmu dítěte sice sdílí orgány sociálně-právní ochrany dětí se soudy, nejzávažnější zásahy do těchto vztahů (zákaz kontaktu dětí s rodiči) však náleží výlučně do pravomoci soudu. Zákaz styku rodiče s dětmi znamená natolik závažný zásah do oprávnění rodiče vyplývajících z institutu rodičovské zodpovědnosti, že takové opatření může podle zákona o rodině učinit pouze soud. K analogickému překročení pravomocí potom došlo i na straně ředitelky zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, která vydala „prozatímní rozhodnutí o zakazu styku“, neboť ani takové rozhodnutí nebylo v její kompetenci. V obou případech platí zásada, že veřejnou moc lze vykonávat jen na základě zákona, v jeho mezích a způsoby, které stanoví zákon.*

## Kamery ve školách

Na ochránce se v souvislosti s medializací problematiky kamer ve školách obraceli rodiče a ředitelé škol s dotazy, které se týkaly oprávněnosti použití kamer ve školách. Již v roce 2006 se ochránce k této problematice vyjádřil s tím, že pokud jsou kamery použity ke sledování žáků (tedy v prostorách, kde se pohybují děti a učitelé a v době vyučování), jedná se o **neoprávněný zásah do práva na soukromí** (čl. 7 Listiny základních práv a svobod). Předně se v zákoně nenachází pro takový zásah zákonné zmocnění a současně nelze takový postup označit ani za nezbytnou a přiměřenou prevenci negativních jevů v chování žáků, již ředitelé některých škol argumentují. Monitorováním dětí pomocí kamerových systémů totiž podle ochránce **nelze nahrazovat kvalitní pedagogické a psychologické vedení dětí**. Chránit soukromí osob je však třeba i v případech, kdy není přímým záměrem použití kamer sledování osob, nýbrž, jak bývá častým argumentem ředitelů škol, např. ochrana majetku. Za tímto účelem vydal stanovisko rovněž Úřad pro ochranu osobních údajů (*viz* <http://www.uouu.cz/index.php?l=cz&mid=02:01&u1=&u2=&t>).

## Mezinárodní únosy dětí a délka soudního řízení

Ochránce se v hodnoceném období zabýval rovněž aplikací *Haagské úmluvy o občansko-právních aspektech mezinárodních únosů dětí* (dále „Úmluva“) v situacích, kdy je dítě bez souhlasu druhého z rodičů přemístěno na území jiného státu.

Jedním z hlavních nedostatků, na které ochránce poukázal, byla **neadekvátní délka soudního řízení o navrácení dítěte** do země jeho původu (tj. do státu, odkud bylo dítě neoprávněně přemístěno). Ochránce vyslovil názor, že jednou z příčin neadekvátní délky soudního řízení dané věci, je příliš široký právní rámec opravných prostředků. Je-li totiž podle čl. 11 Úmluvy předpokládáno, že soud bude jednat o navrácení uneseného dítěte urychleně, pak vystává otázka, do jaké míry se může podařit naplnit tento mezinárodní závazek v situaci, kdy český právní řád dává sporným stranám k dispozici nejen řádné opravné prostředky (odvolání), ale i mimořádné opravné prostředky (dovolání). Ochránce důrazně upozornil, že rozhodování o vydání dětí do domovského státu není rozhodováním o úpravě poměrů dítěte, ale jedná se o **předběžný úkon**, kterým má být co nejdříve rozhodnuto o návratu dítěte. Tímto úkonem má být tedy pouze obnoven původní stav, na základě něhož může v domovském státě proběhnout řízení ve věci samé. Současně platí, že čím delší dobu celý proces trvá, tím se zmenšuje šance, že návrat nebude mít na dítě negativní dopady. Kromě komunikace s dotčenými úřady a předsedy soudů ochránce využil své poznatky i k uplatnění připomínek k vládní novele občanského soudního řádu, která upravuje nový druh řízení podle Haagské úmluvy o občansko-právních aspektech mezinárodních únosů dětí a současně v tomto typu řízení vylučuje možnost podání dovolání.

Ve vztahu k problematice mezinárodních únosů dětí se ochránce rovněž zaměřil na **postavení a činnost Úřadu pro mezinárodně právní ochranu dětí** (dále „Úřad“), který v příslušných řízeních vykonává mj. **kolizního opatrovníka dítěte**. K výkonu kolizního opatrovnictví je Úřad zmocněn Úmluvou a dále ustanovením § 35 odst. 2 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí (zákon č. 359/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Ochránce však v této souvislosti upozornil na skutečnost, že Úřad je podle týchž předpisů rovněž ústředním orgánem státu, který má v případě potřeby (1) zahájit řízení za účelem návratu dítěte, (2) umožnit zajištění styku rodiče s dítětem a (3) podle okolností zajistit právní pomoc a porady rodičům dítěte. S ohledem na uvedenou kumulaci funkcí vyslovil ochránce názor, že **Úřad nemůže vykonávat kolizní opatrovnictví dítěte**, aniž by zde nedocházelo ke střetu zájmů vůči druhému z rodičů. Námitka ochránce byla ze strany Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva spravedlnosti akceptována. Situace je aktuálně stabilizována v interní instrukci, v souladu s níž Úřad nebude do budoucna přijímat výkon kolizního opatrovnictví s odkazem na možný střet zájmů (kolizním opatrovníkem budou nadále pověřeny pouze obce s rozšířenou působností).

## 2.4 Zdravotnictví

V oblasti zdravotnictví je dána působnost ochránce pouze vůči zdravotním pojišťovnám a orgánům státní správy ve zdravotnictví (tj. zejména vůči Ministerstvu zdravotnictví a krajským úřadům). Pokud podnět stěžovatele směřuje přímo vůči zdravotnickému zařízení nebo konkrétnímu lékaři, odkazuje jej ochránce nejprve na stížnostní postup podle zákona o veřejném zdravotním pojištění, jehož výsledek může ochránce následně prošetřit.



## Zdravotní pojišťovny

Na základě prošetření podnětů, v nichž občané namítali nesprávný postup zdravotních pojišťoven v souvislosti s **vymáháním dluhu na pojistném na zdravotním pojištění**, zjistil ochránce, že zdravotní pojišťovny vymáhají pojistné opožděně, tedy až v okamžiku, kdy pojištěnci mohou oprávněně namítat promlčení dluhu na pojistném. Současně se ochránce setkal s případem, kdy pojišťovna nezohlednila písemnou námitku pojištěnce ohledně **promlčení dluhu** a vymáhala pojistné, přestože dluh byl již skutečně promlčen. Po upozornění na chybu zdravotní pojišťovna své pochybení uznala a přijala okamžitě opatření k nápravě. V postupu zdravotních pojišťoven shledal ochránce i řadu dalších pochybení, vytkl jim například několika-měsíční prodlení při vyřizování žádosti o prominutí penále, při vyřizování žádosti o uzavření dohody o postupném splácení dluhu, poskytnutí chybné informace ohledně dopočtu penále, sdělení nesprávných či neúplných informací, jakož i nevysvětlení změn výše vypočtené dlužné částky.

Ochránce obdržel rovněž několik podnětů obsahujících kritiku postupu zdravotních pojišťoven při vyřizování žádostí o úhradu zdravotní péče, která by byla poskytnuta na území jiného členského státu Evropské unie při **plánovaném vycestování za účelem léčení**. Nároky občanů na zdravotní péči při pohybu v rámci Evropské unie se řídí příslušnými nařízením Rady Evropských společenství. Ochránce v dané oblasti konstatoval, že zdravotní pojišťovny musí svá stanoviska k žádostem vždy srozumitelně, dostatečně a přesvědčivě odůvodnit. Při zamítnutí žádosti doporučil, aby zdravotní pojišťovny žadatele současně v dostatečné míře seznámily s konkrétními možnostmi další léčby na území České republiky.

Ochránce obdržel dále dotazy k **určení členské země Evropské unie, v níž má pojištěnec platit veřejné zdravotní pojištění** v případech, kdy se jeho bydliště neshoduje s místem, kde pracuje nebo vykonává výdělečnou činnost. Evropská pravidla o určení příslušnosti stanoví, že každý má být pojištěn pouze v jednom státě, přičemž státem pojištění je zpravidla stát, na jehož území je vykonávána výdělečná činnost (zaměstnání či samostatná výdělečná činnost). Proto jsou pracovníci, kteří vykonávají výdělečnou činnost například pouze v České republice, zdravotně i nemocensky pojištěni v České republice bez ohledu na to, zda mají bydliště v jiném členském státě. Na základě evropského práva pak mají nárok na plnou zdravotní péči nejen v České republice, ale i v zemi, kde bydlí. Tentýž nárok mají i jejich nezaopatření rodinní příslušníci. Obdobný princip platí v případě přeshraničních pracovníků, kteří se denně či alespoň jednou týdně vrací do státu svého bydliště. Jejich nezaopatření rodinní příslušníci však mají v zemi, kde „pendler“ pracuje, nárok pouze na lékařsky nezbytnou zdravotní péči.

Ochránce dále šetřil postup zdravotní pojišťovny, která odmítla vyhovět **žádosti rodiče o poskytnutí přehledu zdravotní péče vykázané na nezletilé dítě**, neboť požadovala, aby s poskytnutím přehledu souhlasil i druhý z rodičů. Ochránce konstatoval, že podání žádosti o výpis vykázané zdravotní péče nelze považovat za takovou záležitost, o níž by se museli rodiče nezletilého dítěte dohodnout, a pro vyhovění žádosti musí stačit prokázání skutečnosti, že je žadatel v době podání žádosti zákonným zástupcem dítěte. Na základě závěrů ochránce změnilo vedení zdravotní pojišťovny vnitřní předpis upravující postup v podobných případech.

Podnět sp. zn.: 1186/2006/VOP/EH

**Zdravotní pojišťovna je povinna reagovat písemně na všechny body písemného podání svého pojištěnce. V případě vznesení námítky promlčení je povinna bezprostředně vyrozumět pojištěnce o uznání promlčení dluhu (jeho částí) či o jeho případném neuznání. Své stanovisko musí současně odůvodnit.**

Na ochránce se obrátil pan L. V. podnětem, v němž poukazoval na neoprávněně vymáhání penále ze strany zdravotní pojišťovny. Při prošetření podnětu ochránce zjistil, že zdravotní pojišťovna pochybila, jestliže po pojištěnci vymáhala penále, přestože došlo k jeho promlčení a pojištěnec již dříve tuto skutečnost včas namítl.

Zdravotní pojišťovna sice na dopis pojištěnce odpověděla a vyjádřila se k některým bodům jeho podání, na námitku promlčení však vůbec nereagovala. Aniž by věc prověřila, penále po pojištěnci i nadále vymáhala. Ochránce její postup vyhodnotil jako chybný, neboť byla povinna zabývat se námitkou promlčení a písemně se k ní vyjádřit, a to i v případě, že by zjistila, že dluh nebyl promlčen. Ochránce proto upozornil pojišťovnu ještě v průběhu šetření na nesprávný postup a vyzval ji k nápravě věci. Zdravotní pojišťovna případ prověřila, svou chybu uznala a od vymáhání penále upustila.

## Vyřizování stížností na poskytnutou zdravotní péči

K nejčastějším podnětům, které se týkají ochrany práv pacientů, patří podněty napadající postup Ministerstva zdravotnictví a krajských úřadů při vyřizování **stížností na poskytnutou zdravotní péči**. Postupy orgánů státní správy vyřizujících tento druh stížností jsou po zrušení vládní vyhlášky na vyřizování stížností a podnětů v současnosti značně nejednotné, neboť chybí obecný předpis, který by problematiku upravoval. Ministerstvo zdravotnictví i krajské úřady proto v současnosti vyřizují stížnosti podle svých vnitřních předpisů. Nejednotný způsob vyřizování stížností, zejména **stanovení lhůt delších** než v předchozím období, přináší řadu problémů. Na ochránce se obracují občané, kteří jsou přesvědčeni, že byli poškozeni nevyřízením své stížnosti v řádných termínech. Důvodem je nejen očekávání vyřízení stížností v kratších lhůtách, ale i skutečnost, že úřady občany zpravidla neinformují o lhůtě stanovené pro vyřízení stížnosti. Tím vzbuzují nedůvěru v ochotu stížnost řádně prošetřit. Orgány státní správy by přitom měly při svém postupu i v této oblasti přiměřeně aplikovat lhůty dané správním řádem, přestože tyto stížnosti nejsou vyřizovány dle § 175 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Na základě prošetření řady podnětů bylo kromě toho zjištěno, že ani delší lhůty stanovené vlastními pravidly nejsou úřady vždy dodržovány. Co se týče věcné stránky vyřizování stížností na zdravotní péči, lze konstatovat, že i když se úroveň odpovědí v poslední době zvýšila, v některých případech se setkáváme s tím, že úřady neinformují stěžovatele o podstatných zjištěních a závěrech, k nimž šetření stížnosti dospělo, případně neposkytují informace, které byly v konkrétní věci zjištěny.

K otázce samotného vymezení stížnostního mechanismu ochránce vzal na vědomí, že návrhy nových zdravotnických zákonů mají do budoucna vyřizování stížností na lékařskou péči definitivně komplexně vyřešit, a proto nepožadoval přijetí opatření ke sjednocení stávající praxe.

## Právo pacienta na informace a další podněty v oblasti zdravotnictví

S účinností od 15. května 2007 byl novelizován zákon o péči o zdraví lidu (zákon č. 20/1966 Sb., ve znění pozdějších předpisů), který výslovně upravil **právo pacienta** (a jeho zástupce) **na nahlížení do jeho zdravotnické dokumentace**, stejně jako právo **na pořízení výpisů, opisů nebo kopií** těchto dokumentů. Tatáž práva upravil rovněž ve vztahu k pozůstalým blízkým osobám, pokud pacient za svého života nevyslovil zákaz poskytování informací o svém zdravotním stavu. Zároveň byl do vnitrostátní úpravy zapracován institut informovaného souhlasu tak, jak jej upravuje *Úmluva o lidských právech a biomedicíně*.

Ochránce se v souvislosti s právem pacientů na předání kopií zdravotnické dokumentace setkal s tím, že stěžovatelům nebyly předávány **kopie zápisu z jednání znaleckých komisí** posuzujících jejich zdravotní stav nebo **kopie znaleckých posudků**, které byly vypracovány v případech hodnocení stížností na zdravotní péči. Přestože zákon o péči o zdraví lidu již výslovně upravuje právo pacienta na kopii zdravotnické dokumentace (a tedy i kopii zápisu z jednání znalecké komise, resp. kopii znaleckého posudku), ochránce musel konstatovat, že realizace tohoto práva je v některých případech značně problematická. Občanům, kteří se obrátili na Ministerstvo zdravotnictví a některé krajské úřady, bylo nejprve nabídnuto pouhé nahlédnutí do zápisu z jednání znalecké komise (resp. do odborného posudku zpracovaného k jejich stížnosti), poté jim byl z důvodu ochrany osobních údajů posudek poskytnut v neúplné podobě (bez jména jeho zpracovatele). Stěžovatelé si tak nemohli ověřit, zda posudek byl vypracován skutečně osobou nezávislou na kritizovaném zdravotnickém zařízení. Ochránce s takovým postupem nesouhlasí a požaduje zpřístupnění jména zpracovatele posudku. Se stanoviskem ochránce se ztotožnil Úřad pro ochranu osobních údajů, který konstatoval, že v daném případě není důvod chránit jméno zpracovatele posudku, neboť se jedná o poskytnutí osobních údajů o zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné činnosti [§ 5 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů (zákon č. 101/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů)].

V oblasti **ochranného léčení** se ochránce zabýval několika podněty, které se týkaly vysokých dluhů na zdravotním pojištění osob, jimž bylo nařízeno ochranné léčení v ústavní formě. Za tyto osoby není plátcem pojistného stát, a tudíž jsou do značné míry znevýhodněny např. oproti vězňům nebo vůči osobám ve vazbě. Dále se tyto osoby ani nemohou přihlásit jako uchazeči o zaměstnání na úřad práce, ani nemohou vykonávat výdělečnou činnost, z níž by pojistné na zdravotní pojištění odváděly. Řešení jejich složité sociální situace se proto ochránce hodlá věnovat v roce 2008.

Podnět sp. zn.: 703/2006/VOP/EH

**Principy dobré správy požadují, aby krajský úřad o průběhu šetření stížnosti poskytl stěžovateli vždy přesné a pravdivé informace. Odpověď musí dále být úplná a dostatečně přesvědčivá, tj. musí obsahovat nejen veškeré závěry (případně i informaci o přijatých opatřeních k nápravě), ale i podstatná zjištění, na jejichž základě úřad stížnost hodnotil.**

Na ochránce se obrátila paní J. K. s podnětem, v němž vyjádřila nespokojenost s postupem krajského úřadu v souvislosti s prošetřením a vyřízením stížnosti na úroveň zdravotní péče poskytnuté jejímu zesnulému synovi.

Po prošetření věci poukázal ochránce na některá pochybení, jichž se úřad při vyřizování stížnosti dopustil. Zjistil, že úřad stěžovatelce poskytl mylné informace ohledně svého postupu při prošetření věci. Nejprve jí sice přislíbil ustavení územní znalecké komise, na kterou bude pozvána, následně však takový krok neučinil s ohledem na závěry nezávislých odborníků posuzujících správnost léčby. Jelikož nakonec úřad postupoval jinak, než původně avizoval, vnímala stěžovatelka vyřízení své stížnosti s podezřením, že jsou před ní zatajovány důležité informace. Způsob informování stěžovatelky označil ochránce jako nesprávný.

Obdobně ochránce hodnotil i postup úřadu po skončení šetření stížnosti. Zjistil totiž, že vyřizující dopis úřadu neobsahoval informace o zjištěních, na jejichž základě dospěl úřad k závěrům ve věci. I když úřad případ řádně prošetřil a jeho odpověď odrážela závěry odborného posouzení, jeho odpověď případ srozumitelně a úplně neobjasnila. Proto nebyly a ani nemohly být odstraněny trvající pochybnosti stěžovatelky.

Ochránce je toho názoru, že se úřady mají obecně vždy snažit o maximální serióznost při podání informací o postupu šetření a o zjištěních ve věci. U stížností podaných v souvislosti s úmrtím osoby blízké je navíc nezbytné poskytnout stěžovateli co nejúplnější srozumitelné informace a reagovat na konkrétní dotazy obsažené ve stížnosti tak, aby se předešlo vzniku nedůvěry stěžovatele v korektní přístup úřadu.

Svá pochybení v daném případě úřad napravil alespoň dodatečně (poskytnutím vysvětlující informace) a přijal taková opatření, aby k podobným pochybením v budoucnu již nedocházelo.

## 2.5 Soudy

V oblasti soudnictví je dána působnost ochránce pouze vůči orgánům státní správy soudů, kterými jsou předseda a místopředsedové soudu, při vyřizování stížností na průtahy v soudních řízeních, nevhodné chování soudních osob nebo narušování důstojnosti řízení před soudem. Pokud podnět stěžovatele směřuje do rozhodovací činnosti soudu (nesouhlasí s postupem soudu či jeho rozhodnutím), doporučí mu ochránce využití procesních postupů dle platné právní úpravy.

### Průtahy v soudních řízeních

Pokud jde o podněty poukazující na průtahy v soudních řízeních, ochránce se opakovaně setkává s tím, že předsedové soudů odůvodňují nemožnost vyřídit určitou věc objektivními důvody na straně soudu, zejména značným množstvím sporů v určitých agendách (typicky věci obchodní, exekuční, konkursní) nebo nedostatkem soudců. Tyto argumenty však ochránce nemůže akceptovat, neboť občanům je garantováno právo na spravedlivý proces a vyřízení jejich věci v přiměřené lhůtě (viz náleží Ústavního soudu ze dne 16. ledna 2004, sp. zn. I. ÚS 600/03).

Co se týče zobecnění poznatků ochránce v oblasti státní správy soudů, uskutečnil ochránce v září 2007 diskusní setkání s předsedy krajských a vrchních soudů, Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu a se zástupci Ministerstva spravedlnosti k vybraným otázkám. Ochránce v této souvislosti pojmenoval některé příčiny průtahů (jednalo se například o průtahy způsobené soudními znalci při vypracování znaleckých posudků, jejichž kvalita je často sporná; dále ochránce kritizoval absenci systematických postupů při vysílání soudců na stáže k soudům vyšších stupňů – zde by odchod soudce na stáž měl být důkladně zvažován s ohledem na to, zda je možné zabezpečit plynulé vyřizování věcí).

Podnět sp. zn.: 5533/2006/VOP/JBL

**Jestliže soudní znalec, který nezpracoval znalecký posudek ve stanovené lhůtě, od počátku nereaguje na telefonické urgencye a nepřebírá soudní písemnosti, je žádoucí, aby soud co nejdříve přistoupil k pátrání po jeho pobytu a pokusil se nalézt**

**spis v jeho bydlišti. Spis tak může být bez zbytečných průtahů vrácen a přidělen jinému znalci. Není-li spis nalezen, má být co nejdříve započato s jeho rekonstrukcí.**

Na ochránce se obrátila paní P. W. se stížností na průtahy v řízení o vypořádání společného jmění manželů u Okresního soudu Praha-západ. Soudní znalec byl ustanoven k odhadu tržní ceny nemovitosti, která je součástí společného jmění manželů, v listopadu 2005. Lhůta k podání znaleckého posudku činila 30 dnů. Posudek nebyl ve lhůtě podán. Soud zpracování posudku poté bezvýsledně písemně i telefonicky urgoval v intervalech cca jednoho až dvou měsíců. Znalec zásilky nepřebíral, na dotazy a urgencye soudu nereagoval. V září 2006 byl vyzván, aby okamžitě předložil znalecký posudek nebo vrátil spis soudu, výzva však zůstala bez reakce.

Předsedkyně okresního soudu sdělila stěžovatelce v odpovědi na její stížnost, že k průtahům v řízení pro nečinnost znalce skutečně dochází, nicméně soud vyčerpал veškeré prostředky k jejich odstranění. Uvedla, že jakmile bude spis vrácen, bude nutno ustanovit jiného znalce. Na nedostatky v činnosti znalce hodlala upozornit Krajský soud v Praze s tím, že bude navrhováno jeho vyškrtnutí ze seznamu znalců.

V listopadu 2006 se stěžovatelka obrátila na ochránce. Předsedkyně soudu ochránci na jeho dotaz sdělila, že po vyřízení stížnosti stěžovatelky byl znalec znovu urgován s výzvou k okamžitému vrácení spisu, opět však neúspěšně. Okresní soud o situaci informoval Krajský soud v Praze a dal podnět k vyškrtnutí dotyčného znalce ze seznamu znalců. Na základě šetření ochránce se soudkyně, která věc vyřizuje, v lednu 2007 dostavila do místa bydliště znalce a hovořila s jeho s rodinnými příslušníky. Zjistila, že znalec je nedostupitelný již několik měsíců a údajně se zdržuje v Praze na neznámých adresách. Spis bohužel nebyl ani na jedné ze dvou adres znalceva pobytu nalezen.

Krátce poté poskytl právní zástupce stěžovatelky soudu potřebné listiny k rekonstrukci spisu. Následně byla ustanovena nová znalce, která v dubnu 2007 vypracovala znalecký posudek. V červnu 2007 potom došlo k nařízení soudního jednání.

Ochránce konstatoval, že pro daný typ řízení je zpravidla charakteristická nutnost znaleckého dokazování. Ve světle této skutečnosti je třeba hodnotit i délku řízení, neboť zpracování znaleckých posudků je téměř vždy spojeno se zasláním celého procesního spisu ustanovenému znalci a během doby, kdy má znalec spis u sebe, je soudu prakticky znemožněno provádět ve věci jiné úkony. Tím spíše je však třeba klást důraz na včasné zpracování znaleckého posudku.

V daném případě byl ochránce toho názoru, že k ověření pobytu znalce a k následné rekonstrukci spisu mohlo dojít již dříve. Soud k těmto úkonům totiž přistoupil až po zahájení šetření ochráncem, ačkoli z opakovaně neúspěšných urgencí bylo možné již v průběhu roku 2006 dovodit, že včasné zpracování znaleckého posudku patrně nelze očekávat. Ochránce své šetření ukončil a požádal předsedkyni soudu, aby ho průběžně informovala o dalším vývoji případu.

## Označování stížností na soudní průtahy

Ochránce se v hodnoceném období opakovaně vyjadřoval k otázce samotné kvalifikace stížností [tedy k posouzení, zda se jedná o stížnost dle zákona o soudech a soudcích (zákon č. 6/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů), žádost o informace, žádost o právní pomoc nebo dotaz na stav řízení]. Ochránce zjistil, že mnohé stížnosti na průtahy v řízení jsou zakládány do procesních spisů a nejsou vyřizovány v režimu zákona o soudech a soudcích. Podobně je tomu i u žádostí o informace. Ochránce je toho názoru, že při posuzování stížností a jejich vyřizování je zapotřebí přirozeně aplikovat zásady správního řízení rovněž v oblasti státní správy soudů, neboť nelze připustit, aby zde byl **standard pro vyřizování stížností** nižší než v „běžné“ státní správě. Podání, která soud obdrží, je tak třeba vždy **kvalifikovat podle obsahu**, a následně zvolit právní režim, pod kterým bude podání vyřizováno.

## Osoba oprávněná podat stížnost

Ochránce v roce 2007 rovněž řešil otázku, zda stížnost na průtahy v řízení může podat i osoba, která není účastníkem soudního řízení. Ochránce se totiž setkal s případy, kdy předseda soudu odmítl vyřizovat stížnost na průtahy v soudním řízení s odůvodněním, že stěžovatel není účastníkem soudního řízení, a proto není oprávněn k jejímu podání. Ochránce má přitom za to, že **stížnosti na průtahy v soudním řízení může podat i osoba, která účastníkem řízení není**.

## Průtahy v řízeních o mezinárodních únosech dětí

K problematice mezinárodních únosů dětí viz oddíl 2.3 této části zprávy (str. 32).

## Stížnosti na soudní exekutory

Ochránce i v uplynulém roce obdržel řady podnětů, v nichž občané poukazovali na nezákonný postup soudních exekutorů při vymáhání pohledávek. Ochránce je si vědom toho, že jde o primárně tíživé následky neuváženého jednání dlužníků, není však současně možné přehlížet, že **osudy některých dlužníků jsou mnohdy děsivé**. Ochránce se opakovaně setkal s problematickým výkladem pojmu „*věci tvořící běžné vybavení domácnosti*“ (došlo například i k zabavení dětské postýlky), s **opakovaným obstavováním účtu druhého z manželů**, nebo s tím, že při obstavení bankovního účtu dochází k zabavení částek, které vůbec exekuci nepodléhají. Dále se ochránce setkal s tím, že **exekutoři při mobiliárních exekucích zabavují majetek i na místech, kde se dlužníci fakticky nezdržují** (jedná se často o případy, kdy dlužník má u svých rodičů nahlášen trvalý pobyt a exekutor na místě zabavuje majetek rodičů).

Vzhledem k tomu, že ochránce nedisponuje přímou šetřící kompetencí vůči exekutorům, odkazuje postižené osoby na **stížnostní mechanismus Exekutorské komory nebo na Ministerstvo spravedlnosti**, které vykonává dohled nad exekuční činností. V loňském roce ochránce uplatnil své poznatky z oblasti exekucí v rámci připomínkového řízení k novele exekučního řádu (novela č. 347/2007 Sb.). V budoucnu se potom ochránce hodlá zapojit do připravované novely exekučního řádu, která by měla být vládou předložena v roce 2008.

## Výmaz zrušených obchodních společností

Ochránce v loňském roce obdržel také podněty týkající se problematiky průtahů při výmazu zrušených obchodních společností z obchodního rejstříku. Jedná se o situace, kdy zrušená společnost nemá aktivní statutární orgán, který by podal soudu návrh na výmaz z obchodního rejstříku, čímž by došlo k právnímu zániku subjektu.

Stav, kdy obchodní společnost byla zrušena, avšak nedošlo k její likvidaci, má často vliv na práva třetích osob (na zánik společnosti je mj. navázána výplata náhrad za ztrátu na výděleku, viz oddíl 2.2 této části zprávy, str. 29). S ohledem na značný počet případů, jichž se otázka výmazu zrušených společností týká, rozhodl se ochránce uplatnit své **připomínky k novele občanského soudního řádu** a navrhl, aby návrhy na výmaz mohlo podávat **státní zastupitelství** podle ustanovení § 35 odst. 3 občanského soudního řádu (zákon č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Připomínky ochránce Ministerstvo spravedlnosti akceptovalo.

## Nahlížení do spisu, pořizování vlastních fotokopíí

Ochránce v roce 2007 řešil také případy, kdy stěžovateli (coby účastníkovi řízení) nebylo při nahlížení do spisu umožněno **pořizovat si fotokopie listin ze spisu vlastním digitálním fotoaparátem**. Předsedové příslušných soudů odmítali pořizování kopií s odůvodněním, že z právního předpisu (§ 44 odst. 1 občanského soudního řádu) nevyplývá právo fotografovat dokumenty ze spisu vlastní technikou. Současně předsedové uváděli, že zde existuje riziko, že dokument bude účastníkem změněn v některém z počítačových programů (naopak pokud pořizuje soud kopii sám, garantuje shodnost kopie s listinou ve spisu).

Skutečností zůstává, že pořizování vlastních fotokopíí není u soudů jednoznačně řešeno (řada soudů zvolila pragmatické řešení a fotografování spisů účastníkům umožňuje), přičemž v zájmu jednotného postupu soudů by problematika fotografování listin ze spisu měla být výslovně upravena přinejmenším ve vnitřním a kancelářském řádu soudů. Ochránce je toho názoru, že soud musí účastníkům **pořizování fotokopíí vlastní technikou umožnit**.

## 2.6 Pozemkové právo

### Katastr nemovitostí

Vedle běžných problémů souvisejících se zápisem věcných práv k nemovitostem do katastru nemovitostí a prováděním **oprav chyb v katastrálním operátu** se ochránce v roce 2007 více zaměřil na problematiku obnovy katastrálního operátu přepracováním souboru geodetických informací („**digitalizace**“) a **novým mapováním**.

### Digitalizace katastru nemovitostí

Tzv. „**digitalizace**“ představuje schválený systém obnovy katastrálního operátu. Jejím cílem je přepracování katastrální mapy z grafické formy do grafického počítačového souboru. Vedle dalších možných způsobů obnovy katastrálního operátu (novým mapováním nebo na

základě výsledků pozemkových úprav) se při digitalizaci vychází pouze z podkladů, které má katastrální úřad k dispozici (nevychází se tedy ze skutečného stavu v terénu). Nesporným přínosem digitalizace je skutečnost, že se postupně odstraňuje zjednodušený způsob evidence parcel, které mají svůj původ ve starších pozemkových evidencích (např. v pozemkovém katastru) a které nebyly doposud v terénu jasně vyznačeny, a tudíž ani zaneseny do katastrální mapy. Problémy však nastávají v případech, kdy se zakreslení konkrétních pozemků v pozemkovém katastru výrazně liší od evidenčního stavu v katastru nemovitostí (a v řadě případů i od skutečného stavu v terénu). Na veřejného ochránce práv se poté obracejí vlastníci, kteří mají dle zákresu v digitální katastrální mapě svoji nemovitost „posunutou“ oproti dosavadnímu stavu, což jim přináší nemalé komplikace.

I když je tzv. „digitalizace“ v podstatě nejrychlejším a finančně nejméně náročným způsobem obnovy katastrálního operátu, ochránce z důvodu ochrany vlastnických práv požaduje, aby zejména v komplikovanějších lokalitách bylo využíváno způsobu **nového mapování** [§§ 13a, 14 katastrálního zákona (zákon č. 344/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů)], kdy dochází k pořizování mapových podkladů přímo z terénu a nikoliv pouze k přepracování starších (často nepřesných) mapových podkladů.

Podnět sp. zn.: 5186/2006/VOP/JFO

**Důvodnost skutečností tvrzených v návrhu na opravu chyby katastrální úřad musí prošetřit, i když žadatel není vlastníkem ani jiným oprávněným k dotčeným nemovitostem, a katastrální úřad se domnívá, že nejsou splněny podmínky pro vedení návrhového řízení.**

Na ochránce se obrátili manželé P. se stížností na postup Katastrálního úřadu pro Moravskoslezský kraj, katastrální pracoviště Krnov. Stěžovatelé uvedli, že podali na katastrální úřad návrh na opravu chyby v katastrálním operátu v k. ú. Č. Stěžovatelé uváděli, že na základě geometrického plánu byl z pozemku parc. č. 1754/13 oddělen nový pozemek parc. č. 1754/84. Nově vytvořený pozemek se však dle stěžovatelů částečně překrývá s jejich pozemkem parc. č. 300 v k.ú. Č. Na uvedený návrh reagoval katastrální úřad sdělením, že stěžovatele nelze považovat za vlastníky pozemku parc. č. 1754/84 ani za „jiné oprávněné ve vztahu k tomuto pozemku“, a tudíž nelze na základě jejich podání vést řízení o opravě chyby v katastru nemovitostí.

Ochránce uvedl, že ačkoli byla žádost o opravu chyby pojmenovaná jako „žádost o vymazání nově vytvořené parcely“ (která nebyla v jejich vlastnictví), bylo z dalšího textu podání nepochybné, čeho chtěli stěžovatelé dosáhnout a jak se to týká jejich pozemku. Současně odmítl argumentaci katastrálního úřadu, že žadatelé nemají k pozemku parc. č. 1754/84 žádná (být i potenciální) práva, a požádal, aby katastrální úřad řízení o opravě chyby zahájil. Katastrální úřad argumentaci ochránce přijal a zahájil řízení o opravě chyby, čímž byla stěžovatelům dána možnost uplatnit své námítky v řádném správním řízení.

### Zápis „starých listin“

Větší množství podnětů, které ochránce obdržel v roce 2007, směřovalo rovněž k problematice zápisu věcných práv do katastru nemovitostí na základě **starých listin**. Mimo různá rozhodnutí orgánů veřejné moci (nikdy nepředložených k vyznačení změny v pozemkových evidencích) jsou to velmi často i různé soukromoprávní smlouvy, které sice byly před rokem 1993 zaregistrovány někdejšími státními notářstvími, avšak v bývalé evidenci nemovitostí se příslušná změna nikdy nevyznačila. Tak se dnes na ochránce obracejí lidé, kteří zejména v 90. letech 20. století nabyli nemovitosti na základě povolení vkladu věcného práva do katastru nemovitostí, avšak v zápětí někdo katastrálnímu úřadu předložil desítky let staré rozhodnutí nebo smlouvu řádně zaregistrovanou bývalým státním notářstvím, na jejichž základě katastrální úřad vyznačí tzv. „**duplicitní zápis vlastnictví**“. Řešení výše uvedených problémů je pak pouze na zúčastněných subjektech, které se musí soudně domáhat svých práv, což je zdouhavé a mnohdy také nákladné. Z praxe je potom známo, že podobné spory o určení vlastnictví vyhrávají právě „nálezci“ oněch starých listin, protože vlastnické právo nabyli dříve. Ti, kteří nemovitost nabyli „řádou“ smlouvou a vycházeli z údajů katastru nemovitostí, jsou potom zbaveni svého vlastnického práva a dostávají se do velmi nepříjemné situace.

Pro zamezení budoucích nečekaných účinků takových „starých“ listin – zaregistrovaných státními notářstvími před 1. lednem 1993, a účinkům nepředložených rozhodnutí orgánů veřejné moci, považuje ochránce za vhodné zvážit **stanovení lhůty pro jejich předložení katastrálnímu úřadu**.

Podnět sp. zn.: 2132/2007/VOP/JFO

**Příslušný zápis do někdejší evidence nemovitostí (předchůdce dnešního katastru nemovitostí) měl do 31. prosince 1992 pouze evidenční povahu a nebyly s ním spojeny žádné právní následky; ty nastávaly již registrací příslušné smlouvy státním notářstvím. Katastrální úřady tak musí k takovým smlouvám i dnes přihlížet.**

Se stížností na Katastrální úřad pro Královéhradecký kraj, katastrální pracoviště Náchod, se na ochránce obrátili manželé Š., kteří uzavřeli v roce 2005 kupní smlouvu, jejímž předmětem byl pozemek p.č. 138 v k. ú. V. V., přičemž katastrální úřad povolil vklad vlastnického práva v jejich prospěch. O měsíc později předložil katastrálnímu úřadu pan T. kupní smlouvu na tentýž pozemek z roku 1988 a domáhal se zápisu svého vlastnického práva do katastru nemovitostí záznamem. Katastrální úřad vyznačil na základě zjištěných skutečností tzv. duplicitní vlastnictví, přičemž jako vlastníci sporného pozemku byli vyznačeni pan T. a manželé Š. Okresní soud v N. na základě žaloby o určení vlastnického práva ke spornému pozemku podané panem T. určil svým rozsudkem, že vlastníkem dotčeného pozemku je pan T. V odůvodnění předmětného rozsudku stojí, že manželé Š. se nemohli stát vlastníky pozemku proto, že vlastníkem pozemku byl již někdo jiný, který nabyl vlastnictví před nimi. Krajský soud v H. K. v rámci odvolacího řízení rozsudek prvoinstančního soudu potvrdil.

Ochránce konstatoval, že katastrální úřad nepochybil, když vyznačil duplicitní vlastnictví, neboť tak učinil na základě státním notářstvím řádně registrované smlouvy uzavřené před 1. lednem 1993. Katastrální úřadům totiž není v rámci záznamového řízení dána pravomoc rozhodovat o existenci či neexistenci věcných práv k nemovitostem. Katastrální úřady v rámci své činnosti pouze zkoumají, zda jim předložené listiny mají zákonem stanovené náležitosti a také zda jsou splněny ostatní zákonem stanovené podmínky zápisu do katastru nemovitostí. V žádném případě však nerozhodují o vzniku, změně nebo zániku věcných práv k nemovitostem. Proto se i v šetřeném případě katastrální úřad omezil pouze na vyznačení duplicitního zápisu vlastnictví, aniž by se pouštěl do zkoumání a stanovení, kdo je vlastníkem sporné nemovitosti. Pakliže by tak učinil, zasáhl by do výlučné pravomoci soudů.

### Vypořádání restitučních nároků

Ochránce i v průběhu roku 2007 řešil podněty, které poukazovaly na **průtahy v řízení o restitučních nárocích** před pozemkovými úřady. Přestože si je ochránce vědom toho, že v závěru restitučního procesu dochází k řešení těch nejobtížnějších případů, z pohledu právní jistoty a požadavků práva na spravedlivý proces je třeba ukončit všechny restituční případy v co nejkratší době. Pozemkové úřady by proto měly považovat dokončení restitucí za primární úkol, který má přednost i před prováděním pozemkových úprav.

Vážným problémem, na který ochránce v podnětech narazil, jsou tzv. „**zprivatizované restituce**“. V některých případech byl totiž na zprivatizovanou nemovitost uplatněn restituční nárok a na základě rozhodnutí pozemkového úřadu byli jako noví vlastníci zapsáni do katastru nemovitostí restituenti. Přitom jde o majetek, který stávající vlastníci získali v rámci privatizace, kdy se účastnili veřejných dražeb organizovaných státními privatizačními komisemi. Není ani ojedinělé, že majetek byl v průběhu let opakovaně převáděn a vlastnictví nakonec pozbývá až poslední majitel v řadě. Tito vlastníci se právem ohrazují, že vzniklou situaci nezavinili, majetek nabytý v dobré víře zhodnotili, přičemž se nyní mnohdy nemohou ani domáhat vrácení kupní ceny po převodci. Tento stav svědčí o rozporu v postupu státu, který na jedné straně umožnil, aby byla nemovitost zařazena do privatizace, a na druhé straně vydává tytéž pozemky restitucentům, aniž by řešil odškodnění stávajících vlastníků, kteří do nemovitosti investovali nebo v ní úspěšně podnikají (podle sdělení Ústředního pozemkového úřadu není tato záležitost vůbec zanedbatelná, neboť se jedná asi o 700 případů). S ohledem na tyto skutečnosti ochránce projednal věc s Ministerstvem zemědělství a Ministerstvem financí, přičemž se snažil apelovat jak na urychlení postupu pozemkových úřadů v restitučních řízeních, tak na vstřícný postoj finančních orgánů při poskytování odškodnění poškozeným osobám.

Podnět sp. zn.: 2333/2007/VOP/FG

**Postup pozemkových úřadů, kterým jsou respektovány uplatněné nároky restitucentů na vydání nemovitostí podle zákona o půdě i poté, kdy vlastnictví k předmětným nemovitostem nabyly od povinných osob jiné subjekty, nelze označit za protizákonný. Pozemkové úřady postupují při vydání rozhodnutí v souladu se zákonem o půdě, přičemž nároky restitucentů jsou primární, a to i za cenu zásahu do již provedených majetkoprávních posunů (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 9. ledna 2002, sp. zn. II. ÚS 6/01).**

*Pan J. L. se na ochránce obrátil s podnětem, v němž požádal o pomoc či radu, jak dále postupovat ve věci svého pozemku a stavby, které byly 16 let poté, kdy se stal jejich vlastníkem, rozhodnutím Pozemkového úřadu v Tachově vydány restitucentům podle zákona o půdě.*

*Stěžovatel se stal v roce 1991 vlastníkem pozemku a stavby v dobré víře, a to na základě příklepu v dražbě provedené dle zákona o malé privatizaci (zákon č. 427/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Rozhodnutím Ministerstva zemědělství – Pozemkového úřadu Tachov vydaným v roce 2007 bylo vlastnictví nemovitostí přiřknuto restitucentům. Bývalá okresní privatizační komise pozemky zařadila do veřejné dražby, neboť jí nebyl znám důvod, který by tomu bránil. Restituční nárok byl totiž uplatněn až počátkem roku 1992. Stěžovatel se navíc o uplatněném restitučním nároku a probíhajícím řízení nedozvěděl, neboť pozemkový úřad jednal o vydání pozemků jen s povinnou osobou (což přesně odpovídá dikci zákona o půdě).*

*Ochránce případ uzavřel konstatováním, že Pozemkový úřad v Tachově sice svým rozhodnutím o vydání pozemků restitucentům nepochybil, neboť postupoval v souladu s platnou právní úpravou, řízení však vykazovalo procesní vady, zejména průtahy v řízení. Současně ochránce stěžovateli doporučil, aby zvážil možnost zahájení soudního sporu o vydržení vlastnického práva, případně jednal s Ministerstvem financí o možném odškodnění za to, že byl zbaven vlastnického práva nabytého v dobré víře.*

### Nájem zemědělských pozemků

Specifickou problematiku představují podněty týkající se nájmu zemědělských pozemků, které vznikly na základě zákona o půdě. Vlastníci zemědělských pozemků často poukazují na skutečnost, že nájemci obdělávající jejich pozemky jim **neplatí nájem**, a to ani v minimální roční výši 1 % z ceny pozemku. Možnost výpovědi z nájemních vztahů je přitom omezena zákonem o půdě, neboť nájem lze vypovědět v jednoroční lhůtě, a to k 1. říjnu běžného roku. Pokud však pozemek není přístupný, neskončí výpovědní lhůta dříve, než budou provedeny pozemkové úpravy. Typickým je případ stěžovatelek, kterým byly v roce 1994 vráceny pozemky. Nájemní smlouvu vypověděly k 1. říjnu 2005, ale vzhledem k tomu, že jsou pozemky nepřístupné, výpovědní lhůta stále trvá, dokud nebudou provedeny komplexní pozemkové úpravy. Tento stav trvá až do dnešního dne, protože neexistuje právní nárok na to, aby pozemkový úřad příslušné úpravy provedl (zákon totiž ve většině případů ponechává na úvaze pozemkového úřadu, zda v daném území pozemkové úpravy zahájí). Vzhledem k tomu, že se vlastníci dlouhodobě nemohou domoci svých práv, požádal ochránce ministra zemědělství, aby podnikl příslušné kroky k co nejrychlejší **realizaci pozemkových úprav** a zajistil tak reálnou vymahatelnost ochrany vlastnictví.

Řešení problému s neplacením nájemného ochránce vidí rovněž v přiměřeném **aplikování občanského zákoníku** (zákon č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů), který umožňuje **odstoupit od smlouvy** z důvodu neplacení nájemného (občanský zákoník umožňuje, aby pronajímatel odstoupil od nájemní smlouvy, jestliže nájemce ani po upomenutí nezaplatil splatné nájemné ani do splatnosti dalšího nájemného). Ochránce proto stěžovatelům doporučuje, aby zvažovali odstoupení od nájemních vztahů vzniklých ze zákona, pokud není nájemné řádně placeno. V této souvislosti ochránce také upozorňuje, že nedořešené problémy nájemních vztahů u zemědělské půdy mohou negativně ovlivnit i **čerpání dotací z Evropské unie** nebo přímo z Ministerstva zemědělství. Žadatelé o dotace totiž musí prokazovat právní důvod užívání pozemku, tedy mj. existenci nájemního vztahu. Vláda v minulých letech garantovala, že uživatelé půdy, kterým je poskytována dotace z fondů EU, tuto podmínku splňují. V případě, že nájemce neplní závazky vyplývající z nájemní smlouvy, fakticky ztrácí oprávnění užívat pozemek, což může mít následně vliv nejen na možnost přiznání dotací, ale i na případnou povinnost vrátit Evropské unii již čerpané dotace. Ochránce v této souvislosti požádal Ministerstvo zemědělství, aby prověřovalo, zda příjemci dotací splňují podmínku prokázání právního důvodu užívání zemědělských pozemků. Současně navrhl, aby ministerstvo při poskytování dotací zvažilo zavedení podmínky plnění právních závazků vyplývajících z užívacího vztahu k zemědělské půdě.

### Pozemky bez vlastníka

*Této problematice je věnována bližší pozornost v části VI. této zprávy (viz str. 81).*



## 2.7 Stavby a územní rozvoj

### Územní plánování

Pro oblast územního plánování znamenal rok 2007 zásadní změnu v souvislosti s přijetím nového stavebního zákona, který nově přinesl pro vlastníky nemovitostí dotčených projednávaným územním plánem možnost soudního přezkumu územního plánu (nutno připomenout, že ochránce od samého počátku svého působení na absenci soudní ochrany v oblasti územního plánování upozorňoval).

Nedobrou praxi a špatnou správu stále ochránce zaznamenává při **projednávání velkých infrastrukturních staveb**. Zejména tuto zkušenost dokumentuje satelitní zástavba v okolí krajských měst nebo kapacitně rozsáhlé projekty obchodních či logistických center. Ochránce se i přes opakovaně vyslovovanou kritiku nadále setkává s tím, že orgány státu v těchto případech odmítají vést seriózní dialog s veřejností, omezují právo veřejnosti na informace o zásadních projektech a tolerují mnohdy arogantní přístup investorů. Ochránce již dříve v několika svých šetřeních kriticky hodnotil postupy správních úřadů v rámci přípravných fází projednávání záměrů velkých infrastrukturních staveb. Poukázal přitom na chybějící koncepční posouzení záměru, nerespektování logické posloupnosti přípravných kroků a na **nedůsledné srovnání více relevantních variant**. Ani v tomto směru bohužel u správních úřadů nezaznamenal ochránce výrazný posun.

Ochránce je i nadále konfrontován s poněkud **nekoncepčním přístupem resortu dopravy** k investicím do silniční infrastruktury. Typicky se jedná o pochybení, které spočívá v absenci investiční strategie (nejdou nejdříve řešena problematická místa silniční sítě, zejména úseky s nejvyššími zátěžemi), nekoordinovaném řešení dopravních staveb (dopravní zátěž je přenášena na jiné místo) nebo v upřednostňování finančně náročných řešení (důsledkem je protahování a další prodražování staveb). Ministerstvo dopravy, potažmo jím zřízené organizace, nedokáže svými investicemi do infrastruktury pružně reagovat na aktuální problémy v konkrétních regionech a snaží se prosazovat projekty pouze v předem naplánované variantě.

Problémem zůstává i **neprovázanost povolovacích procedur**. Jak naznačilo šetření ve věci plánované kapacitní komunikace spojující Brno s Vídní (tzv. rychlostí komunikace R52), správní úřady nemají jednoznačné názory na to, jakým způsobem promítnout tranzitní koridory do územních plánů tzv. vyšších územních celků, na jaké platformě provést strategický výběr koridorů, jak zajistit, aby jednotlivé územní plány vyšších územních celků byly v zásadních otázkách v souladu, a co dělat, když se následně prokáže, že zakreslený koridor je v konkrétním úseku nevhodný.

Podnět sp. zn.: 2453/2006/VOP/JC

**Je povinností orgánů veřejné správy hledat při přípravě velkých dopravních staveb optimální podoby rozvoje území, včetně environmentálně nejšetrnějšího řešení. Za situace, kdy orgány veřejné správy neprověří varianty vedení dopravní stavby, které přicházejí v úvahu, je tím popřen smysl a účel územně plánovacích procesů, resp. souvisejících procesů hodnocení EIA. Takový postup není v souladu s právem ani s principy dobré správy.**

Na ochránce se obrátilo občanské sdružení *Ekologický právní servis* a několik dalších občanských sdružení, s žádostí o prošetření postupů správních úřadů v rámci přípravných fází projednávání záměru výstavby kapacitního silničního spojení Brna a Vídně.

V rámci šetření ochránce kritizoval, že nedošlo k posouzení více variant dopravního koridoru, jak předpokládá právní úprava. Dále ochránce poukázal na rozpor záměru s ochranou území soustavy NATURA, podle níž je předkladatel záměru ze zákona povinen zpracovat varianty řešení tak, aby došlo k vyloučení negativních vlivů na území NATURY, a pokud to již není možné, musí být zvolena taková varianta, která má nejmenší negativní vliv na životní prostředí. V kontextu dané věci ochránce především upozornil na to, že před posouzením jediného koridoru Pohořelice–Mikulov/Drasenhofen (R52) v rámci procedury EIA nebylo provedeno strategické posouzení více možností řešení kapacitní infrastruktury mezi Brnem a Vídní.

Výsledkem šetření ochránce byl příslib ministra dopravy, že obě varianty trasy silnice R52 Brno–Vídeň (tj. i varianta počítající s využitím dálnice D2 a obchvatem Břeclavi) budou znovu řádně prověřeny.

## Hluková zátěž

### Hluk z dopravy, hlukové mapy

Ochránce se již řadu let setkává s podněty, které poukazují na nárůst hlukové zátěže z dopravy a současně na zvýšené koncentrace škodlivin a otřesy způsobené přetížením komunikací kamionovou dopravou.

Ze strany státních orgánů přitom stále chybí jasné zadání, jakým způsobem se má problém zvýšené intenzity automobilové dopravy řešit. Ochránce v uplynulém roce opakovaně apeloval na reprezentace obcí, krajů a státu, aby se aktivně zasazovaly za přijímání relevantních opatření. Jako zcela nesprávnou přítom ochránce vnímá argumentaci některých samospráv, že je zapotřebí nejprve dokončit naplánovanou dopravní infrastrukturu, a teprve poté lze uvažovat o určitých formách regulace automobilové dopravy.

Ochránce má za to, že ve vyspělých státech je dnes obecně přijímáno, že **je zapotřebí automobilovou dopravu určitým způsobem aktivně regulovat**. Za tím účelem pak má být uplatňována řada opatření, počínaje povolováním nových objektů jen tehdy, pokud jsou dosažitelné veřejnou dopravou (zde lze využít i stanovení povinnosti, aby se investoři podíleli na investicích do veřejné hromadné dopravy), přes cílené omezování parkovacích míst (přerozdělení uličního prostoru ve prospěch chodců a cyklistů, přehodnocení výstavby hromadných garáží v dopravně zatížených lokalitách), regulaci vjezdu do center měst až po uplatňování režimu pomalé jízdy v obytných čtvrtích.

Již v Souhrnné zprávě za rok 2006 ochránce apeloval na přijetí právní úpravy, která by komplexně řešila problematiku hodnocení a regulace hluku ve venkovním prostředí. V uplynulém roce byl ochránce nucen na základě šetření konkrétních stížností konstatovat, že se v činnosti orgánů ochrany veřejného zdraví (zejména hygienické služby) vyskytují **průtahy při pořizování a zveřejňování strategických hlukových map**, které mají v souladu s evropskou legislativou obsahovat informace o zatížení hlukem ve vybraných lokalitách. K této problematice se ochránce opakovaně vracel při jednáních s hlavním hygienikem.

*Podnět sp. zn.: 3013/2005/VOP/KČ*

***Doba, na kterou je povolen provoz zdroje hluku překračujícího hlukové limity, by neměla přesáhnout termín, do kterého je provozovatel povinen přijmout a vyhodnotit opatření ke snížení hluku stanovená v podmínkách takového povolení.***

*Při šetření stížnosti pana P. P. na neúměrný hluk z provozu silnice II. třídy zjistil ochránce, že krajská hygienická stanice vydala krajské Správě a údržbě silnic povolení, na základě něhož by provoz na silnici mohl po určitou dobu překračovat hlukové limity (výjimka měla platit do 31. května 2011). Současně hygienická stanice uložila správci silnice povinnost, aby v průběhu platnosti výjimky realizoval konkrétní opatření ke snížení hlukové zátěže. V roce 2011 se pak mělo přistoupit k vyhodnocení situace a zvážit, jak se bude dále postupovat (zda se ukáží opatření ke snížení hlukové zátěže jako dostatečná nebo zda např. dojde k uzavření silnice). Hygienická stanice však do svého rozhodnutí zakotvila povinnost, kterou správce silnice objektivně nemohl splnit (neměl totiž k realizaci tohoto kroku dostatečná oprávnění). Správce silnice se proti tomuto bodu rozhodnutí odvolal a krajská hygienická stanice v rámci autoremedury své rozhodnutí sama změnila. Současně však ponechala celkovou platnost výjimky až do roku 2011. Poslední opatření ke snížení hlukové zátěže přitom nově měl správce silnice realizovat do konce roku 2008. Vytvořila se tak absurdní situace, neboť po realizaci posledního opatření by správci silnice zbývaly ještě tři roky, kdy mohl být realizován provoz na silnici bez toho, aby správce prováděl další opatření k nápravě. Ochránce na tento nesprávný krok hygienické stanice upozornil hlavního hygienika, který rozhodnutí krajské hygienické stanice zrušil.*

### Hluk z restaurací, letních zahrádek a hřišť

Na ochránce se také obraceli občané se stížnostmi na hluk z lokálního zdroje, především z restaurací, letních zahrádek nebo dětských hřišť. V letních měsících se objevily i stížnosti související s různými kulturními akcemi. Z řešených podnětů vyplynulo, že řada problémů s hlukem pramení z toho, že **stavby**, v nichž jsou pořádány hudební produkce, **nebyly k tomuto účelu povoleny ani kolaudovány**. Ochránce upozorňuje, že v takových případech je nezbytný zásah stavebního úřadu, který je povinen takové nedovolené užívání stavby sankcionovat. Současně ochránce apeluje na orgány ochrany veřejného zdraví, aby ve stavebních řízeních (kde vystupují jako tzv. dotčené orgány) pečlivě zvažovaly formulaci podmínek tak, aby hluk z provozu

zařízení nepřekračoval zákonem stanovené limity (podmínky je však třeba stanovit jednoznačně, aby bylo možné provádět kontrolu jejich dodržování).

*Podnět sp. zn.: 2171/2006/VOP/JP*

**V případě stížností na hluk z provozování hudby v restauračním zařízení je povinností stavebního úřadu posoudit, zda je tento objekt k účelům veřejné hudební produkce zkolaudován.**

*Na ochránce se obrátili pan J. R. a pan M. J. se stížností na postup Magistrátu města Zlína ve věci obtěžování hlučnou hudbou z letní zahrádky před restaurací.*

*Po provedeném šetření ochránce konstatoval, že stavební úřad Magistrátu města Zlína pochybil, neboť odpovídajícím způsobem nereagoval na skutečnost, že se v restauraci a předzahrádce dlouhodobě konají hudební produkce v rozporu s platným kolaudačním rozhodnutím. Na základě opatření k nápravě, která ochránce navrhl, provedl úřad příslušná šetření, posoudil aktuální stav užívání provozovny a na základě zjištěných skutečností zahájil vůči vlastníku objektu sankční řízení.*

*Ochránce stěžovatelům rovněž doporučil, aby podali žalobu, v níž by soud stanovil vlastníku objektu povinnost zdržet se obtěžování hlukem. Stěžovatelé byli i v této věci úspěšní a soud jejich návrhu vyhověl.*

## Stavební řízení

Rok 2007 byl na úseku stavebního řádu dominantně ovlivněn novou právní úpravou účinnou od 1. ledna 2007. Po vyhodnocení zkušeností s novou úpravou musí ochránce konstatovat, že se oproti deklarovaným cílům **nepodařilo dosáhnout zjednodušení stavebně právních procesů** (spíše lze konstatovat, že nastal pravý opak a nová právní úprava v mnoha směrech přinesla spíše komplikace jak pro stavební úřady, tak pro investory).

## Opomenutý účastník řízení

V souvislosti se stavebním řízením se ochránce zabýval problematikou tzv. opomenutého účastníka řízení (jedná se o osobu, se kterou stavební úřad v řízení vůbec nejednal jako s účastníkem řízení – tzv. absolutně opomenutý účastník). Tato skutečnost má významný **dopad na právní moc rozhodnutí**, která obecně nastává okamžikem doručení rozhodnutí posledního účastníku řízení.

Ochránce se ve vztahu k problematice opomenutých účastníků řízení setkal se dvěma právními názory. První z nich, zastávaný právní teorií, říká, že pokud rozhodnutí nebylo doručeno, nikdy nenabývá právní moci, a je proto možné po časově neomezenou dobu (tedy třeba i po 50 letech) znovu správní řízení otevřít. Druhý (pragmatičtější) názor, se kterým se ztotožňuje ochránce, bere do úvahy nejen ochranu práv opomenutého účastníka řízení, ale i otázku **právní jistoty adresáta rozhodnutí**. Proto ochránce zastává názor, že pokud jde o tzv. absolutně opomenuté účastníky řízení (typicky jde o vlastníky sousedních pozemků ve stavebním řízení), je namístě uvažovat, že rozhodnutí právní moci nabylo, ačkoliv jim nebylo doručeno (pokud se s ním účastníci prokazatelně seznámili). Tito opomenutí účastníci pak podle starého správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů) měli možnost žádat do tří let od nabytí právní moci rozhodnutí o obnovu řízení. Nový správní řád (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) potom řeší tuto otázku tak, že osoba, která byla účastníkem řízení, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, má možnost podat odvolání, jakmile se o vydání rozhodnutí dozví, a to nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků.

Ochránce považuje vyřešení problematiky opomenutých účastníků řízení za zásadní, neboť v opačném případě hrozí, že budou **otevírány případy řešené před mnoha lety**. Za účelem právní analýzy opomenutých účastníků řízení provedl ochránce řešerši rozsudků Nejvyššího správního soudu k této otázce. Výsledek ukázal, že ani Nejvyšší správní soud nemá ustálený názor na uvedený problém. Jednotlivé rozsudky se rozcházejí nejen v otázce toho, zda má absolutně opomenutý účastník řízení podat odvolání či žádat o obnovu řízení, ale v případě odvolání navíc různě pojímají i začátek běhu lhůty pro odvolání. Podle některých tato lhůta začíná běžet až v okamžiku řádného oznámení rozhodnutí opomenutému účastníkovi, podle jiných již ve chvíli, kdy se opomenutý účastník o existenci rozhodnutí věrohodným způsobem dozví. Proto se **ochránce obrátil na předsedu Nejvyššího správního soudu** s dopisem, v němž navrhl, aby předseda předložil pospanou právní otázku plénu Nejvyššího správního soudu k zaujetí sjednocujícího stanoviska.

### Podjatost vedoucího stavebního úřadu

Ochránce se v uplynulém roce dále zabýval situací, kdy byla v průběhu stavebního řízení prohlášena podjatost vedoucího stavebního úřadu. Ochránce se setkal s postupem, kdy **krajský úřad** poté, co mu byla věc z důvodu podjatosti vedoucího stavebního úřadu postoupena, **odmítl určit jiný správní úřad**, který by se věcí zabýval, a věc vrátil k řešení stejnému městskému úřadu. Argumentoval tím, že příslušným úřadem není pouze stavební odbor, ale městský úřad jako celek. Ochránce považuje tento postup za chybný a v rozporu s principy dobré správy, zejména s principem včasnosti, nestrannosti a efektivnosti rozhodování, neboť povede pouze k dalším průtahům ve věci a ke sporům o příslušnost mezi městským úřadem a krajským úřadem. Ochránce je také toho názoru, že veřejná správa musí být zabezpečována odborně zdatnými úředníky, přičemž vzhledem ke složitosti a vysoké specializovanosti daného případu si bylo možno jen stěží představit, že by věc řešil některý jiný odbor městského úřadu. Postup krajského úřadu potom dle ochránce neodpovídal ani ustanovením správního řádu, která takovou situaci upravují (§ 14 odst. 4 ve spojení s § 131 odst. 4 správního řádu).

### Bezplatný přístup k technickým normám

V návaznosti na nový stavební zákon se ochránce začal rovněž zabývat bezplatným přístupem k technickým normám. Podle stavebního zákona totiž platí, že pokud stavební zákon nebo jiný právní předpis vydaný k jeho provedení stanoví povinnost postupovat podle technické normy (ČSN, ČSN EN), **musí být tato technická norma bezplatně veřejně přístupná**. Ministerstvo pro místní rozvoj ustanovení zákona vykládá tak, že slova „bezplatně veřejně přístupná“ je třeba vnímat jako možnost bezplatně se s technickou normou seznámit, nikoliv takovou normu bezplatně zveřejňovat nebo dokonce bezplatně ji získávat. Ve stavebním zákoně není dle ministerstva specifikováno, kdo má tuto přístupnost fakticky zajistit. Nadále tak podle názoru Ministerstva pro místní rozvoj platí, že české technické normy mohou být rozmnožovány a rozšiřovány jen se souhlasem Českého normalizačního institutu. Ochránce tento přístup nesdílí a domnívá se, že **bezplatný přístup zahrnuje i možnost normu zveřejnit nebo ji získat**. Nejasnosti týkající se bezplatné veřejné přístupnosti jsou v současné době řešeny mezi Ministerstvem průmyslu a obchodu (resp. Českým normalizačním institutem) a Ministerstvem pro místní rozvoj.

*Podnět sp. zn.: 655/2007/VOP/JSV*

**Zjistí-li stavební úřad při kontrolní prohlídce stavby závady, je jeho povinností vydat výzvu, ve které stavebníkovi ve stanovené lhůtě nařídí zjednání nápravy na stavbě.**

*Na ochránce se obrátila paní J. S. se stížností na nečinnost Stavebního úřadu Brno-střed ve věci poškozování bytové jednotky. Stěžovatelka namítala opakované zatékání do jejího bytu v důsledku provádění půdní vestavby, jež nebyla dostatečně zabezpečena proti povětrnostním vlivům.*

*V rámci šetření dospěl ochránce k závěru, že stavební úřad v prvopočátku důsledně nevyužil všech svých zákonných možností k tomu, aby zabránil opakovanému poškozování bytu stěžovatelky. Ochránce shledal, že stavební úřad pochybil tím, že nereagoval na zjištění orgánu stavebního dohledu. Ačkoliv v rovině výkonu stavebního dohledu byla ze strany stavebního úřadu opakovaně prováděna místní šetření, kontrolní zjištění se následně nepromítla do toho, aby stavební úřad vydal výzvy, v nichž by stavebníkovi uložil odstranit závady, případně aby úřad vydal rozhodnutí, kterým by byla stavebníkovi uložena povinnost odstranit závadný stav.*

*V průběhu šetření ochránce stavební úřad zjednal ve věci nápravu a na základě nového místního šetření adresoval stavebníkovi výzvu k odstranění závadného stavu (zejména mu uložil důsledné zabezpečení stavby proti povětrnostním vlivům). Investor výzvu splnil a současně stěžovatelce uhradil náklady spojené s odstraněním následků průsaků vody do jejího bytu.*

### Odstraňování staveb

Ochránce se dlouhodobě setkává s podněty, které poukazují na problematiku exekučního odstraňování nepovolených staveb. Přestože v tomto směru ochránce opakovaně apeloval na **nutnost zajištění finančních prostředků** v obecních a krajských rozpočtech, které by pokrývaly náklady spojené s odstraněním nepovolených staveb, nedošlo dosud v této věci ke změně. V praxi se tak ochránce stále setkává s odůvodňováním nečinnosti s poukazem na chybějící finanční prostředky, a to přesto, že důvodová zpráva k novému stavebnímu zákonu poskytnutí potřebných finančních prostředků výslovně zmiňuje.

Podnět sp. zn.: 6240/2006/VOP/JSV

**Povinností správního orgánu je činit veškeré právní kroky k tomu, aby jím vydané rozhodnutí bylo splněno. Nečinnost při výkonu rozhodnutí nelze omlouvat nedostatkem finančních prostředků či zapůjčením spisové dokumentace jinému správnímu úřadu.**

Manželé. Š. se na ochránce obrátili ve věci nečinnosti Stavebního úřadu v Rakovníku v souvislosti s výkonem rozhodnutí o nařízení odstranění části nepovolené stavby jejich souseda. Důvodem vydání rozhodnutí byla skutečnost, že stavebníkovi nesvědčilo vlastnické právo k pozemku, jež by jej opravňovalo realizovat na něm část stavby. Povinnost odstranit část stavby však stavebník v určené lhůtě nesplnil. Stěžovatelé následně upozornili na tuto skutečnost stavební úřad a požadovali výkon předmětného rozhodnutí. Stavební úřad však byl nečinný.

Šetřením ochránce dospěl k závěru, že podnět stěžovatelů byl oprávněný. Konstatoval, že stavební úřad pochybil, neboť poté, co stavebník ve lhůtě nesplnil uloženou povinnost, mělo být přistoupeno k jejímu vymožení formou exekuce. Nečinnost stavebního úřadu v tomto směru podle ochránce nebylo možné omluvit ani tím, že neměl dostatek finančních prostředků k realizaci výkonu rozhodnutí nebo že zapůjčil spisovou dokumentaci soudu.

### Památková péče

V uplynulém roce ochránce zaznamenal nárůst počtu podnětů na úseku památkové péče, zejména u metropolí, kde **vzrůstá tlak investorů na zastavení dosud volných lokalit**, které se mnohdy nachází **v plochách památkových rezervací**. Předpokladem povolení staveb v těchto plochách je nejen soulad stavby s územním plánem, ale také nutnost respektovat požadavky památkové ochrany. Příznačným jevem, se kterým se ochránce v loňském roce setkal, byl zájem investorů o výstavbu vícepodlažních bytových domů (s cílem maximalizace zisků z prodeje nově vybudovaných bytových projektů), a to bez ohledu na stávající urbanistický a architektonický charakter lokality. Ochránce přitom musel opakovaně vytýkat **nekonzistentní přístup orgánů státní památkové péče** v posuzování přípustnosti těchto staveb v urbanisticky atraktivních lokalitách. Ochránce o svých zjištěních na úseku památkové péče informoval ministra kultury (v jednom případě ochránce dokonce přistoupil k podání podnětu na přezkum závazného stanoviska orgánu státní památkové péče s cílem dosáhnout přezkoumání souhlasu s vybudováním bytového domu v lokalitě cenné vilové zástavby).

Ochránce se rovněž setkal s případy, kdy jsou dodatečně hledány důvody pro prohlášení architektonicky cenných staveb za národní kulturní památky v situacích, kdy **předmětné stavbě hrozí demolice** na základě pravomocného povolení stavebního úřadu. Tyto skutečnosti svědčí o tom, že v systému státní památkové péče dostatečně nefungují kontrolní mechanismy, jež by podobným případům zabránily. Ochránce je toho názoru, že je namístě zabývat se tím, do jaké míry funguje **součinnost mezi stavebními úřady a orgány památkové péče**. Nelze totiž tolerovat stav, kdy úřad památkové péče dodatečně získává informace o odstranění stavby, která zasluhuje památkovou ochranu. Podle ochránce je třeba, aby ústřední orgány státu (Ministerstvo kultury a Ministerstvo pro místní rozvoj) zejména v rámci prací na novém památkovém zákoně hledaly cesty, jak opakování podobných případů do budoucna zabránit.

V oblasti památkové péče se ochránce setkal také s **nejasnostmi v evidenci kulturních památek**. Jednalo se o situace, kdy jsou některé stavební objekty uvedené v Ústředním seznamu kulturních památek evidovány s poznámkou, že předmětem ochrany jsou pouze některé jejich části (například průčelí), což vede k nejistotě vlastníků, ke kterým stavebním úpravám si mají vyžádat závazné stanovisko orgánu památkové péče.

Ochránce se rovněž zabýval otázkou **vydání souhlasu k přemístění kulturní památky** (jednalo se o dílo výtvarných umění) a jeho možné kolize se závazným stanoviskem k obnově kulturní památky. Ochránce uvedl, že závazná stanoviska je možné vydat pouze v zákonem vymezených případech. Jedním z nich je tzv. **obnova kulturní památky**, kterou se rozumí údržba, oprava, rekonstrukce, restaurování nebo jiná úprava kulturní památky. Pouhé přemístění kulturní památky mezi způsoby obnovy památky uvedeno není, a proto není obecně možné, aby k němu správní orgán vydával závazné stanovisko. Závazné stanovisko však lze vydat tehdy, kdy jsou s přemístěním kulturní památky spojeny činnosti, které mají charakter obnovy památky. V takovém případě však správní úřad musí doložit, že k obnově památky při jejím přemístění dojde, a uvést, v jakých konkrétních postupech obnovu kulturní památky spatřuje.

Pokud jde o ochranu kulturního dědictví v rámci památkových rezervací a zón, ochránce opakovaně poukazuje na to, že vlastníci historických objektů v památkových rezervacích a zónách, které nejsou kulturní památkou, nemají ze zákona **právo na poskytnutí příspěvku na**

**obnovu kulturně historických hodnot** těchto staveb. V některých krajích sice vznikly dotační programy, které podporují i tyto vlastníky, záleží však na rozpočtových možnostech a prioritách územně samosprávných celků, zda vyjdou vlastníkům tohoto historického majetku vstříc.

Národní památkový ústav zveřejnil seznam ohrožených kulturních památek na území státu. Ochránce však upozorňuje, že konstatování ohroženosti konkrétních památkových objektů zavazuje správní úřady k tomu, aby v souladu se zákonem o státní památkové péči využily svých pravomocí k zajištění péče o tyto památky, včetně uložení povinnosti jejich vlastníkům odstranit havarijní stav a případného výkonu uložených opatření na náklady úřadů. Zveřejněný seznam by tedy neměl být pouze důvodem pro navýšení prostředků do veřejných programů na obnovu památek.

*Podnět sp. zn.: 2676/2007/VOP/MH*

**Nezdůvodní-li úřad památkové péče své rozhodnutí, jehož podkladem jsou dvě zcela rozdílná vyjádření památkového ústavu, nelze takový postup označit za transparentní a předvídatelný. Na takové rozhodnutí je třeba nahlížet jako na nezákonné pro nedostatečné odůvodnění a mělo by být nadřízeným úřadem zrušeno.**

*Ochránce vedl šetření podnětu pana L. U. ve věci postupu odboru památkové péče Magistrátu hl. m. Prahy (dále „Magistrát“) při vydání závazného stanoviska ke stavbě „Bytového domu Pod Ateliéry“ v k. ú. Hlubočepy, obec Praha. Magistrát jako orgán státní památkové péče vydal podle zákona o státní památkové péči, závazné stanovisko, kterým stavbu shledal jako přípustnou. Ochránce ve zprávě o šetření konstatoval, že správní úřad svým postupem nenaplnil principy dobré správy a porušil ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu (nedostatečné odůvodnění).*

*Ke stavbě byla vydána dvě vyjádření Národního památkového ústavu (dále „NPÚ“). První vyjádření NPÚ ke stavbě bylo značně kritické a stávající dům charakterizovalo jako cenný solitér v rámci kontextu dané lokality (záměr demolice objektu proto označil NPÚ jako zcela vyloučený). Druhé vyjádření již bylo kladné, přestože nedošlo ke změně záměru z hlediska původně vytykaných parametrů (investor setrval na záměru demolice vily a nepřistoupil ani k redukci objemových parametrů navrhované stavby). Magistrát následně vydal ke stavbě bez bližšího zdůvodnění závazné stanovisko, kterým shledal navrhovanou stavbu jako přípustnou.*

*Postup Magistrátu, který při vydání závazného stanoviska ke stavbě vycházel z vyjádření NPÚ, označil ochránce za neprůhledný a nepředvídatelný v tom směru, že dostatečně neobjasnil, co vedlo NPÚ k zásadní změně názoru na předmětnou stavbu. Pouhým převzetím diametrálně odlišného vyjádření ke stavbě Magistrát závažným způsobem zpochybnil důvěru v řádný postup správních úřadů. Vzhledem k závažnosti učiněných zjištění podal ochránce Ministerstvu kultury podnět k přezkumu závazného stanoviska Magistrátu.*

## 2.8 Veřejné cesty

Stejně jako v předchozích letech se ochránce na úseku pozemních komunikací setkává s podněty, v nichž občané poukazují na znepřístupnění dlouho užívané cesty, stejně jako s podněty majitelů pozemků, které jsou naopak jako cesty využívány. Úřady podle občanů řádně neřeší otázku existence veřejně přístupné účelové komunikace. Na úrovni základních silničních správních úřadů (tj. obecních úřadů) potom přetrvává neznalost, jak v souladu s právem řešit konfliktní situace. **Obce** jakožto silniční správní úřady obecně **neznají své kompetence** a občany odkazují s civilními žalobami na soudy. Z těchto důvodů v roce 2007 vydal ochránce **Sborník svých stanovisek s názvem „Veřejné cesty“** a zaslal jej všem obecním úřadům (včetně úřadů městských částí a obvodů), na krajské úřady a na Ministerstvo dopravy. Sborník má představovat základní vodítko pro práci úředníků a současně by měl být na obecních úřadech k dispozici i k nahlédnutí občanům (kompletní text sborníku je uveřejněn na webových stránkách veřejného ochránce práv <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=cinnost/sbornik.php&doc=726>).

### Deklaratorní rozhodnutí o existenci účelové komunikace

Ve sborníku ochránce mimo jiné navrhl řešení, jak by měly silniční správní úřady postupovat při pochybnostech o existenci účelové komunikace. Podle ochránce by měl být využíván institut deklaratorního rozhodnutí upraveného v § 142 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Krajské úřady ani Ministerstvo dopravy se však v této věci s ochráncem neshodly a prosazují cestu vydávání osvědčení o existenci komunikace dle části IV. správního řádu. Ochránce proto nyní požaduje, aby Ministerstvo dopravy provedlo vlastní analýzu možností silničních správních úřadů, která by měla určit, jak mají úřady procesně

postupovat při řešení sporů o existenci a rozsah užívání účelové komunikace. Následně ochránce trvá na tom, aby ministerstvo vydalo metodiku k řešení sporů o existenci pozemní komunikace na určitém pozemku, která bude obsahovat i popis praktického postupu v modelových případech.

*Podnět sp. zn.: 5745/2006/VOP/MBČ*

**V pochybnostech o existenci účelové komunikace by měl silniční správní úřad vydat deklaratorní rozhodnutí (§ 142 správního řádu).**

*Na základě odvysílané televizní reportáže zahájil ochránce šetření z vlastní iniciativy. Zkoumal postup Obecního úřadu Kořenov, Krajského úřadu Libereckého kraje a Ministerstva dopravy. Z reportáže totiž vyplývalo, že ani po roce nedokázaly správní orgány spor o existenci komunikace vyřešit*

*V průběhu šetření ochránce zjistil, že úřednice, která věc na obecním úřadě vyřizovala, zjistila, že Krajský úřad Libereckého kraje a Krajský úřad Středočeského kraje mají na danou otázku zcela odlišný právní názor. Proto se obrátila se žádostí o právní pomoc i na ministerstvo. To jí v rámci metodické pomoci poskytlo několik soudních rozsudků. Spor však ke dni vydání zprávy ochránce nebyl ani za více než rok vyřešen.*

*Ochránce zhodnotil postupy jednotlivých úřadů a vyslovil svůj názor o nutnosti využití institutu deklaratorního rozhodnutí. Ministerstvo ani krajský úřad nesouhlasily. Nyní ministerstvo na žádost ochránce připravuje svůj vlastní návrh vhodného procesního postupu.*

### Údaj katastru nemovitostí o způsobu využití pozemku

Dalším problémem, který souvisí s problematikou účelových komunikací, je údaj katastru nemovitostí o druhu a způsobu využití pozemku. Zákon o pozemních komunikacích (zákon č. 13/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů) totiž nedovozuje existenci komunikace z toho, zda je u konkrétního pozemku v katastru jako způsob jeho využití zaznamenáno „ostatní komunikace“ (**tento údaj navíc ani není závazným údajem katastru nemovitostí**). Přesto některé krajské úřady v pochybnostech o existenci komunikace staví své závěry na zápise v katastru. Tento postup ochránce kritizuje, a požádal proto Ministerstvo dopravy, aby krajským úřadům poskytlo v tomto směru metodické vedení (Ministerstvo dopravy v této věci žádosti ochránce vyhovělo).

*Podnět sp. zn.: 6070/2006/VOP/MBČ*

**Údaj katastru nemovitostí o druhu a způsobu využití pozemku není pro posuzování existence účelové komunikace relevantní.**

*Z podnětu manželů M. se ochránce začal zabývat případem z obce R. ve S. kraji. Manželé M. se na obecní úřad obrátili se svým problémem s přístupem k nemovitosti přes sousedův pozemek. Obecní úřad se na správný postup dotázal na krajském úřadě. Protože mu krajský úřad sdělil, že rozhodující je zápis v katastru (a tento pozemek nemá evidovaný způsob využití „ostatní komunikace“) odkázal manžele M. na soud.*

*Ochránce tento postup kritizoval, protože povinnost ochránit veřejný přístup na pozemní komunikace, a tím i povinnost odpovědět si na otázku, zda na pozemku komunikace je nebo není, má silniční správní úřad. Jeho úvahy by přitom neměly být ovlivněny nezávazným údajem katastru nemovitostí.*

*Krajský úřad s názorem ochránce nesouhlasil. Ministerstvo vnitra na žádost ochránce zaslalo krajskému úřadu své stanovisko, které je souhlasné s názorem ochránce.*

### Lesní cesty

Třetím problematickým okruhem se jeví otázka lesních cest. Zde se ochránce setkává s tím, že úřady nesprávně tyto cesty vyřazují z režimu zákona o pozemních komunikacích. Lesní zákon (zákon č. 289/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a zákon o pozemních komunikacích se přitom doplňují. Nelze tedy přijímat argumenty, že na asfaltovou lesní cestu nelze vjíždět, protože lesní zákon stanoví zákaz jezdit a stát v lese s motorovými vozidly. Tento zákaz se totiž vztahuje pouze na samotný lesní pozemek (případně na zpevněnou lesní cestu určenou například pro stahování dříví). **Z lesního zákona však nelze dovodit, že by vlastník asfaltové cesty umístěné v lese měl právo omezit její průjezdnost.** Může se totiž jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, na níž lze omezit přístup pouze za podmínek zákona o pozemních komunikacích.

## 2.9 Přestupky proti občanskému soužití, ochrana pokojného stavu

### Přestupky proti občanskému soužití

Přestupky proti občanskému soužití tvoří jednu ze základních skupin podnětů s nimiž se občané na ochránce obracejí v souvislosti s přestupkovým řízením. Jedná se především o podněty osob, které se staly „oběťmi“ přestupkového jednání a které nejsou spokojeny s průběhem přestupkového řízení.

### Právní postavení poškozeného v přestupkovém řízení

Ochránce se v přestupkové agendě setkává s nespokojeností osob poškozených přestupkovým jednáním, která pramení z toho, že v přestupkovém řízení mají mnohdy pouze **postavení svědka** a nikoliv účastníka řízení se všemi procesními právy [tato skutečnost vyplývá z definice okruhu účastníků přestupkového řízení uvedeném v § 72 zákona o přestupcích (zákon č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů)]. Účastníkem řízení jsou poškozené osoby pouze v těch případech, kdy jim byla přestupkem **způsobena majetková škoda a nárok na její náhradu byl uplatněn v rámci přestupkového řízení**. V případech, kdy však nedojde ke způsobení majetkové škody (často se jedná o nejrůznější formy sousedských naschválů či ústrků, včetně drobného ublížení na zdraví) má dotčená osoba často postavení pouhého **oznamovatele přestupku**, který však nemá právo být informován o průběhu přestupkového řízení a je mu často odíráno i právo nahlédnout do přestupkového spisu. Stejně tak se taková osoba nedozví, zda a jak byl pachatel přestupku potrestán (zde tomu brání ochrana osobních údajů). Právní úprava přitom v tomto ohledu poněkud opomíjí, že projednávání přestupků proti občanskému soužití probíhá na úrovni obcí, tj. často v místě bydliště dotčené osoby. Oznamovatel přestupku potom vnímá přestupkové řízení jako řešení svého osobního sporu s obviněným a výsledek správního řízení pro něj může mít i výrazně satisfakční funkci.

Ochránce se v uplynulém roce setkal i s několika případy, kdy dokonce postižená osoba nebyla správními orgány vůbec považována za poškozeného ve smyslu § 70 zákona o přestupcích, přestože za něj považována být měla. Správní orgány argumentovaly, že ačkoliv byla konkrétní osobě způsobena **újma na zdraví** a následně došlo k několikadenní (lékařem potvrzené) pracovní neschopnosti, čímž jí vznikla i ztráta na výdělku, nejedná se o způsobení škody ve smyslu přestupkového zákona, neboť škodou se zde rozumí pouze „*skutečná škoda*“ nebo „*ušlý zisk*“ podle ustanovení § 442 občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Ochránce tento výklad odmítl s tím, že je zjevné, že škoda spočívající ve ztrátě na výdělku je újmou, která se projevuje v majetkové sféře poškozeného a je objektivně vyjádřitelná v penězích (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. září 2001, sp. zn. 25 Cdo 1147/2000). Z toho důvodu je **ztráta na výdělku podřaditelná pod pojem majetková škoda**, o kterém hovoří § 70 zákona o přestupcích. Tomuto závěru ostatně nasvědčuje i odborná literatura, která se předmětnou problematikou zabývá. Přestupkové komise by proto takové osoby měly náležitě poučit o možnosti, aby se svým nárokem na náhradu majetkové škody připojily k řízení o přestupku a mohly se tak stát účastníkem řízení. Jelikož výsledky šetření naznačují, že se nejedná o ojedinělý problém, obrátil se ochránce na Ministerstvo vnitra s návrhem, aby byl postup podřízených správních orgánů v rámci metodického vedení usměrněn.

### Dokazování v přestupkovém řízení, použití audiovizuálního záznamu

Jako častý problém postihu přestupků proti občanskému soužití lze označit **důkazní nouzi**, která často vede k zastavení přestupkového řízení. K tomu, aby mohl být obviněný uznán vinným a mohla mu být uložena sankce, je nutné v přestupkovém řízení dokázat, že se jednání obviněný dopustil. Jedná se o základní zásady trestání „*in dubio pro reo*“ (**v pochybnostech ve prospěch obviněného**). Problém důkazní nouze je ještě podtržen skutečností, že v těchto případech mnohdy ke spáchání přestupku nedochází na veřejnosti, ale často v soukromých objektech (bytech, rodinných domech), popřípadě v místech s omezeným přístupem (chodby bytových domů apod.). Vzhledem k tomu, že pachatel bývá dobře obeznámen s místními poměry, **nejsou k dispozici svědci** jeho jednání (důkaz výsledkem svědků je přitom obvykle jedním z klíčových způsobů, jak může přestupková komise zjistit skutkový stav).

Ochránce se v souvislosti s dokazováním v přestupkovém řízení rovněž zabýval otázkou, zda je možné ve smyslu § 51 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) **použít i obrazový či zvukový záznam**, ze kterého je spáchání přestupku patrné. Ochránce se setkal s názory, že použití takového záznamu je *a priori* v rozporu s předpisy občanského práva, neboť § 12 odst. 1 občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb., ve znění



pozdějších předpisů) zakazuje pořízení obrazového/zvukového záznamu bez souhlasu druhé osoby. Ačkoliv je ochránci známo, že se k uvedené problematice vyjadřoval i Ústavní soud (náleze Ústavního soudu ze dne 13. září 2006, sp. zn. I. ÚS 191/05: „*Jestliže soudy připustily provedení důkazu přečtením záznamu telefonických hovorů proti výslovnému nesouhlasu jednoho z účastníků hovoru, došlo tím k zásahu do jeho základního práva na ochranu tajemství zprávy podávané telefonem podle čl. 13 Listiny a důkaz jako takový je třeba považovat za nepřipustný...*“), je ochránce toho názoru, že i takový důkaz (zasahující do osobnostních práv jiného občana) může být ve správním řízení přípustný v případě, že porušení veřejného zájmu chráněného normami veřejného práva (ochrana občanského soužití) převyšuje nad ochranou soukromí dotčeného občana (obdobně viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. května 2007, sp. zn. 51 Ca 7/2007, str. 5). Oprávněnost připuštění takto získaného důkazu by tedy měla být vždy předmětem **individuální úvahy správního orgánu**, který by měl posoudit, zda je zásah do ochrany osobnosti podezřelého z přestupku ospravedlněn ochranou poklidného občanského soužití.

### Ochrana pokojného stavu

Pokud jde o poskytování ochrany pokojného stavu podle § 5 občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů), ochránce se v tomto roce zabýval především podněty několika nájemců bytů, kterým majitel domu **odpojil elektřinu a vodu**. Jednalo se přitom o nájemníky s platnými smlouvami, kteří řádně platili nájemné i veškeré úhrady za služby spojené s užíváním bytu.

Přestože si je ochránce vědom toho, že rozhodnutí o ochraně pokojného stavu jsou v praxi s obtížemi vykonatelná, domnívá se, že je úkolem samosprávných i státních institucí usilovat o prosazení této formy ochrany. Pověřené obecní úřady by proto měly na základě odůvodněných žádostí poškozených nájemců vést řízení podle ustanovení § 5 občanského zákoníku, neboť situaci, kdy majitel domu svým nájemníkům přestane topit, odpojí jim elektřinu nebo vodu, lze kvalifikovat jako porušení pokojného stavu. **Obecní úřady tedy jsou povinny poskytnout postiženým občanům ochranu** a vydat rozhodnutí, v němž uloží majiteli povinnost obnovit předešlý stav.

Ochránce však poškozeným osobám současně radí, aby se v každém případě obrátily i na soud s žádostí o vydání předběžného opatření o obnovení dodávek vody, elektřiny nebo tepla. Ochránce současně v této souvislosti upozorňuje, že **zahájení soudního řízení není důvodem k zastavení správního řízení na obecním úřadě**, jak se v minulosti několikrát stalo. Ochrana pokojného stavu a soudní řízení jsou dva samostatné postupy, které mohou běžet současně.

Podnět sp. zn.: 4111/2007/VOP/MBČ

**Občanskoprávními otázkami se obecní úřad v řízení o ochraně pokojného stavu nezabývá. Je však povinen řádně zjistit skutkový stav a posoudit, zda jsou dány důvody pro ochranu pokojného stavu. Jestliže se liší skutková tvrzení navrhovatele a skutečnosti vyplývající z odborného posudku předloženého protistranou, měl by se úřad pokusit dalším dokazováním rozpor odstranit.**

Na ochránce se obrátila paní B. V. se stížností na postup Úřadu městské části Brno-Žabovřesky a Magistrátu města Brna. Na tyto úřady se obrátila se žádostí o pomoc poté, co jí majitel domu odpojil od elektřiny. Úřady jí však pomoc neposkytly, jelikož majitel domu předložil revizní zprávu o závadném stavu elektroinstalace v bytě manželů V., který vyžaduje neprodlené odpojení.

Ačkoliv manželé V. od počátku namítali, že revizní technik u nich v bytě vůbec nebyl (což ostatně později přiznal na policii), správní orgány se touto otázkou vůbec nezabývaly. Své rozhodnutí postavily pouze na existenci a obsahu revizní zprávy.

Ochránce úřadům vytkl, že v řízení porušily ustanovení § 3 správního řádu (zjištění takového stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti), protože se nepokusily odstranit rozpor v tvrzení majitele domu a postižených nájemníků. Ochránce uvedl, že právními otázkami se úřady v řízení o ochraně pokojného stavu zabývat nemají, jinak však musí naplnit všechny požadavky správního řádu na spravedlivý proces.

## 2.10 Životní prostředí

### Staré ekologické zátěže

Stále nedořešeným problémem jsou staré ekologické zátěže. České právo dostatečně řeší pouze akutní ohrožení jednotlivých složek životního prostředí (např. podzemních vod). Co se však týče problematiky (1) nepovolených skládek směsných odpadů, (2) bývalých skladů pesticidů nebo (3) úložišť nebezpečných chemických látek, které představují **dlouhodobé ohrožení životního prostředí, zde takové nástroje chybí**. Největším problémem představují zatížené nemovitosti, které jsou v rukou soukromých osob. Ty obvykle nemají dostatečné finanční prostředky k sanaci staré ekologické zátěže, a proto řešení odkládají až na dobu, kdy k poškozování životního prostředí skutečně dojde. Takový přístup ovšem není v souladu s **principem předběžné opatrnosti**, který je zakotven v § 13 zákona o životním prostředí (zákon č. 17/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Stát by proto měl vytvořit nástroje a **finanční pobídky**, které by umožnily likvidovat veškeré staré ekologické zátěže, zejména ty, u nichž není založena odpovědnost konkrétní osoby za vzniklý stav (např. pokud je zátěž výsledkem činnosti, která probíhala v souladu s dříve platnými předpisy). S ohledem na přetrvávající problémy s řešením starých ekologických zátěží zahájil ochránce v roce 2007 komunikaci s Ministerstvem životního prostředí o **možnosti úpravy čerpání podpor z evropských fondů**.

### Nakládání s odpady

Ochránce se setkal s podněty poukazujícími na **nelegální nakládání s odpady** (jde o nakládání s odpady bez patřičného povolení, o likvidaci odpadů nedovoleným způsobem nebo o uskladňování odpadů v objektech, které k tomu nejsou přizpůsobeny). Důsledkem této činnosti je nejen ohrožení životního prostředí, ale v některých případech i bezprostřední ohrožení zdraví a života občanů. V této souvislosti se ochránce zabýval zejména možnostmi orgánů státní správy odhalit porušování předpisů při nakládání s odpady v rámci jejich kontrolní a dozorové činnosti.

*Podnět sp. zn.: 965/2007/VOP/MH*

**Vydává-li správní úřad opakovaně souhlas k provozování sběrných odpadů, je jeho povinností zabývat se tím, zda dosavadní způsob nakládání s odpady byl v souladu s právními předpisy. V případě pochybností má povinnost zkoumat, zda lze souhlas opětovně udělit.**

*Ochránce vedl opakované šetření ve věci postupu správních úřadů při povolování nakládání s odpady v provozovně společnosti F. M., s.r.o., v obci Skaštice u Kroměříže. Krajským úřadem Zlínského kraje byl této firmě vydán souhlas k dalšímu provozování zařízení ke sběru, výkopu a využití odpadů, a to do 31. července 2011.*

*Ve věci byl následně zpracován znalecký posudek hodnocení zdravotních rizik vyplývajících z kontaminace půdy a rostlinné produkce na pozemcích jmenované společnosti. Z předloženého posudku, který byl pořízen po vydání souhlasu krajského úřadu, mimo jiné vyplynulo, že u polyaromatických uhlovodíků bylo zjištěno několikanásobné překročení limitních hodnot. Znalec dovodil, že zdrojem těchto látek v půdě je s vysokou pravděpodobností areál společnosti F. M., s.r.o.*

*Vzhledem k tomu, že jmenovaná společnost dostala od krajského úřadu souhlas k pokračování své činnosti, pokusil se ochránce o znovuotevření případu cestou obnovy řízení ve veřejném zájmu. V této snaze však ochránce u krajského úřadu ani Ministerstva životního prostředí neuspěl. Rozhodl se proto využít svého zvláštního oprávnění a obrátil se s podnětem k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu na nejvyššího státního zástupce. Na základě informací, které ochránce k případu poskytl, podala nejvyšší státní zástupkyně žalobu k ochraně veřejného zájmu, a postupem krajského úřadu se tak bude zabývat správní soud.*

### Terénní práce

Novým fenoménem, s nímž se ochránce na poli ochrany životního prostředí setkal, je **vznik úložišť výkopové zeminy a stavebních odpadů**, zejména v blízkosti rychle se rozvíjejících velkých měst. Tlak na levné a rychlé ukládání těchto materiálů totiž vede k tomu, že v krajině okolo výstavby vznikají nežádoucí terénní změny. Jako záminka pro ukládání materiálů může sloužit úřední rozhodnutí o terénních úpravách určité lokality či o rekultivaci staré skládky. Namísto původního účelu (úprava terénu, překrytí uložených odpadů) však lokalita slouží pro ukládání nadměrného množství materiálů ze stavební činnosti. Vzniklý „*kopec*“ suché zeminy pak často zůstává opuštěn, bez snahy o jeho rekultivaci či začlenění do krajiny. Přímé poškození některé složky životního prostředí sice hrozí pouze v případě, že společně se zeminou

jsou bez povolení ukládány i odpady či nebezpečné látky, samotná hromada zeminy však může mít **devastující vliv na krajinný ráz a odtokové poměry v okolí**.

### Hodnocení vlivů na životní prostředí

Ochránce se na úseku ochrany životního prostředí i nadále setkává s nedůslednými postupy správních úřadů v rámci hodnocení vlivů na životní prostředí (tzv. posouzení SEA, EIA). Ochránce upozorňuje na to, že při začleňování nových investičních záměrů do území se projeví každá nedůslednost v jejich přípravě. Ochránce se setkává s tím, že záměr neprojde všemi zákonem předvídanými procesy (SEA, EIA), a po upozornění na zákonné nedostatky jsou teprve následně tyto procesy nějakou formou „suplovány“, přičemž se zde objevuje výrazná **snaha přizpůsobit posouzení již předem zvolenému řešení**. Ochránce upozorňuje, že nedodržení zákonných postupů při přípravě záměru s sebou nese řešení problémů *ex post*, kdy již není možné objektivně provést variantní posouzení záměru. Mezi negativní jevy, které ochránce rovněž kritizuje, patří „**podhodnocování**“ **dopadů** zamýšlených investičních záměrů či jejich rozdělování a **schvalování „po částech“**. Tímto způsobem je opětovně obcházen smysl procedur posuzování vlivů na životní prostředí.

Ochránce dále zaznamenal, že časová náročnost procedur hodnocení vlivů na životní prostředí má ten efekt, že se investoři často snaží právní úpravu obcházet (dochází například k účelovým manipulacím se záměrem), a posuzující orgány takovým krokům aktivně nebrání. Přestože si je ochránce vědom toho, že je pro úřady mnohdy problematické takovému obcházení zabránit, musí z principiálních důvodů trvat na tom, že je právě úkolem státní správy, aby s pomocí institutu posouzení vlivů na životní prostředí zajistila objektivní **zhodnocení relevantních variant** a objasnila podstatné skutečnosti týkající se konkrétní investice.

Podnět sp. zn.: 5448/2006/VOP/JC

#### **Součástí posouzení záměru těžby štěrkopísku s úpravou vytěžené suroviny mokrou cestou je zohlednění dopadu záměru na vodní poměry v zájmovém území.**

Ochránce šetřil postup správních úřadů při povolení těžby štěrkopísku, při které mělo být až 70 % vytěžené suroviny dočištěváno tzv. mokrou cestou. Správní úřady se při posouzení dopadu záměru spokojily s pokrytím spotřeby vody odběrem ze zavlažovacího systému a monitorovacích vrtů s tím, že skutečná spotřeba bude upřesněna až v dalších fázích projektové přípravy. Správní úřady tak učinily přes to, že sám těžebník uváděl v návrhu na zahájení řízení desetinásobnou spotřebu vody, než umožňovala reálná kapacita zavlažovacího systému a monitorovacích vrtů.

Ochránce konstatoval, že možné dopady záměru na vodní poměry dotčeného území nebyly v procesu hodnocení vlivů na životní prostředí (EIA) dostatečně posouzeny a správní orgány naopak předpokládaly hledání řešení až v průběhu dalších fází projektové přípravy. Základními znaky procedury EIA je však právě úplnost, objektivnost a komplexnost vyhodnocení dopadů konkrétního záměru na životní prostředí, a to ve fázi přípravy záměru. Pokud záměr žadatele neobsahoval spolehlivé údaje o spotřebě vody při úpravě vytěžené suroviny, měly jej správní úřady vrátit předkladateli k dopracování.

### Činnost těžebních společností

Rovněž v roce 2007 se ochránce setkával s podněty, které se týkají osob postižených těžbou nerostných surovin. Ochránce v této souvislosti provedl místní šetření v Karviné, kde se přímo na místě seznámil se situací a s dopady těžby na životy a majetek obyvatel. Ochránce v oblasti těžby nerostných surovin vidí následující okruhy problémů:

- kvůli těžbě dochází k výraznému **omezování rozvoje dotčených obcí** (stanovení chráněných ložiskových území totiž znamená fakticky stavební uzávěru území),
- při povolování těžby jsou opomíjeny **negativní vlivy** těžební činnosti **na zdraví a životní prostředí** (likvidace krajiny, nadměrná prašnost atd.),
- účastenství v řízeních o povolení těžby je vymezováno prostřednictvím metod, které nereflektují **skutečné dopady poddolování** (účastníky by měli být majitelé nemovitostí až po hranici tzv. nulové izolinie poklesu, nikoli pouze po tzv. hranici dotčeného území, která má odpovídat izolinii předpokládaného poklesu 0,04 m),
- dochází i nadále k **protiprávnímu dělení subjektů** v rámci řízení o povolení těžební činnosti na tzv. **ohrožené** a tzv. **dotčené**. Zde dokonce nastávají situace, kdy těžební společnosti svévolně přeřazují subjekty ze skupiny „*ohrožených vlastníků*“ do skupiny „*dotčených vlastníků*“, a to v případech, kdy občané nesouhlasí s nadiktovanými podmínkami dohody o řešení

- střetu zájmů (se skupinou dotčených vlastníků potom dle názoru báňských úřadů nemají těžební společnosti povinnost uzavírat dohody),
- přetrvávají problémy s **povolováním rekonstrukcí** nemovitostí v oblastech dotčených těžbou,
  - přetrvává snaha neřešit adekvátní poskytnutí **odškodnění za nemajetkovou újmu**, která spočívá ve ztrátě domova a pocitu vykořeněnosti u starších osob, které se musí kvůli těžbě přestěhovat,
  - hlubinná těžba způsobuje **důlní otřesy**, jež mají za následek další škody na dotčených nemovitostech (tyto škody přitom těžební společnosti neřeší),
  - **povinnost hradit soudní výlohy** odrazuje poškozené od soudního řešení sporů.

Ochránce i nadále v rámci svých možností usiluje o dosažení vyváženějšího postavení majitelů nemovitostí vůči těžebním společnostem. V této souvislosti požaduje **změnu horní legislativy** (viz část VI. této zprávy, str. 81).

### Používání čpavku v zimních stadionech

Ochránce se již delší dobu zabývá problematikou bezpečnostních rizik souvisejících s provozem zařízení, kde je jako chladící médium používán čpavek (zejména se jedná o zimní stadiony, mrazírny apod.) Hlavním důvodem, proč se ochránce daným tématem rozhodl zabývat, byly pochybnosti o zajištění bezpečnosti uvedených provozů, neboť **riziko možné havárie** se pro obyvatele bydlicí v přilehlé obytné zástavbě jevílo jako závažné. V rámci šetření ochránce zjistil, že uvedená zařízení nepodléhají bezpečnostním procedurám v rámci zákona o prevenci závažných havárií (zákon č. 59/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů), neboť provozované množství čpavku zpravidla nedosahuje limitů uváděných v příloze k tomuto zákonu.

Po podrobném rozboru věci (včetně vypracování znaleckého posudku) ochránce k otázce bezpečnosti zimních stadionů konstatoval, že vyjádření oslovených správních úřadů poukazují na závažné nedostatky, které mohou na úseku prevence závažných havárií nastat. V rámci šetření se v září 2007 v Kanceláři veřejného ochránce práv uskutečnila pracovní schůzka, které se zúčastnili zástupci Ministerstva životního prostředí, Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva vnitra, Ministerstva průmyslu a obchodu a hlavního hygienika. Na společném setkání bylo dosaženo shody v tom, že **Ministerstvo životního prostředí** ve spolupráci s ostatními resorty **vypracuje analýzu bezpečnostní situace** v zimních stadionech na území České republiky (analýza byla provedena na základě podkladů, které k věci poskytly oslovené krajské úřady). Koncem roku 2007 se potom uskutečnila další pracovní schůzka, na které dotčené resorty přislíbily uskutečnit **koordinovaná šetření**, jež by se zaměřila na kontrolu bezpečnosti nejrizikovějších zařízení (v roce 2008 tak mají ve vybraných objektech proběhnout společné kontroly České inspekce životního prostředí a Státního úřadu inspekce práce).

## 2.11 Policie

### Stížnosti na postup policistů

V roce 2007 se ochránce opakovaně setkával s tím, že vyřízení stížností na postup policistů obsahuje často jen nedostatečné **odůvodnění**. Vyřizování stížností je přitom upraveno správním řádem. Přestože samotný zákon nestanoví rozsah, v jakém má být stěžovateli poskytnuto vyřízení jeho stížnosti, dovozuje ochránce z obecných zásad činnosti správních orgánů a z přiměřeného použití ustanovení o odůvodnění rozhodnutí, že by se orgány policie měly **vyřadit se všemi tvrzeními stěžovatele** obsaženými ve stížnosti a uvést, na základě jakých podkladů a úvah dospěly ke svým závěrům. Požadavek na řádné a přesvědčivé odůvodnění je současně formulován i jako jeden z principů dobré správy, se kterou by se měli občané u státních institucí setkávat.

*Podnět sp. zn.: 3218/2007/VOP/MK*

**Z ustanovení § 175 správního řádu vyplývá, že by se správní orgán měl vypořádat se všemi tvrzeními stěžovatele obsaženými ve stížnosti, reagovat na ně a uvést, na základě jakých podkladů a úvah dospěl ke svým závěrům.**

*Na ochránce se obrátil pan R. B. se stížností na postup Okresního ředitelství Policie ČR v Opavě ve věci postupu při vyšetřování krádeže jeho jízdního kola. V průběhu šetření bylo zjištěno, že stěžovatel byl policejním orgánem vyrozuměn pouze v tom smyslu, že postup Obvodního oddělení Policie ČR v Opavě, které vyšetřování provádělo, byl v souladu s právními*

*přepisy, a stížnost byla bez dalšího shledána jako nedůvodná. Stěžovateli však nebyly poskytnuty odpovědi na jeho konkrétní námitky vůči postupu policie.*

*Ochránce poukázal na ustanovení o odůvodnění rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu) a dovedl, že i vyrozumění o vyřízení stížnosti dle § 175 správního řádu by mělo obsahovat reakci na tvrzení stěžovatele a uvedení, na základě jakých podkladů a úvah správní orgán dospěl ke svým závěrům. Ochránce současně policejní orgán upozornil na to, že tytéž zásady obsahují i Aplikační pravidla pro vyřizování stížností vydaná pokynem ředitele kanceláře ministra vnitřní č. 1/2006. Policejní orgán na základě šetření ochránce uznal svá pochybení a dotazy stěžovatele následně řádně zodpověděl.*

## Odběry DNA ve věznicích

Přestože ochránce v loňském roce informoval tehdejšího policejního prezidenta, že jeho záměr provést **plošný odběr DNA** u vězňů a obviněných **nená oporu v platné právní úpravě**, došlo v červnu 2007 k odebrání bukalních stěrů (tj. stěrů ze sliznice ústní) a získání celkového počtu 16 930 vzorků (pouze 165 osob ve výkonu trestu či vazby odmítlo a u 9 osob bylo policií použito násilí k překonání odporu).

Ochránce v této souvislosti konstatoval porušení zákona o policii, a to u všech provedených odběrů. Všichni odsouzení a obvinění, kteří byli vyzváni k postoupení odběru biologických vzorků, byli totiž nesprávně poučeni o možnosti překonání odporu použitím násilí. Platný zákon o Policii ČR (zákon č. 283/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů) neumožňuje policii použít násilí k překonání odporu, je-li tento kladen osobou v souvislosti s takovým úkonem policie, který představuje zásah do tělesné integrity této osoby. Postup policie při odebrání biologických vzorků DNA tak byl protizákonný. S ohledem na to, že policejní orgány se závěry ochránce neztotožňují, bude se ochránce odběry DNA zabývat i v roce 2008.

## 2.12 Činnost Vězeňské služby

### Přemístění do jiné věznice

Největší část podnětů v oblasti vězeňství představují stejně jako v předchozím roce žádosti o přemístění do jiné věznice. Podobně jako v minulých letech větší část stěžovatelů žádá o **přemístění na Moravu** (je tomu tak proto, že rozmístění věznic na území České republiky je nerovnoměrné a podstatná část odsouzených původem z Moravy proto musí být umístována do věznic v Čechách). Vězeňská služba v současnosti pracuje na **zavádění dalších modulů vězeňského informačního systému**, který by měl přispět k efektivnějšímu posuzování žádostí o přemístění, a to např. formou výměny odsouzených mezi jednotlivými věznicemi. Komplexní řešení by však představovalo vytvoření dostatečných ubytovacích kapacit ve východní části České republiky. Z tohoto pohledu může ke zlepšení situace přispět i zřízení **nové věznice na Moravě**, a to v Rapotících, jejíž plný provoz je plánován na rok 2008. Je však třeba poznamenat, že oproti původním plánům došlo ke zpoždění výstavby a také k určitému snížení kapacity (z cca 600 míst na 450).

### Zdravotní péče ve věznicích

V roce 2007 se ochránce opět setkával se stížnostmi na zdravotní péči poskytovanou v průběhu výkonu trestu odnětí svobody či vazby. Vězni namítají zejména neprovedení požadovaných **specializovaných vyšetření** či **neposkytnutí nárokovaných léků**. V důsledku novely zákona o péči o zdraví lidu (zákon č. 20/1966 Sb., ve znění pozdějších předpisů) Vězeňská služba ustoupila od dřívějšího restriktivního výkladu ustanovení upravujících otázku nahlížení do zdravotní dokumentace a nyní již umožňuje vězňům do dokumentace nahlížet. Ochránce rovněž zaznamenal po komplexním jednání s Vězeňskou službou **úbytek stížností z Věznice Pardubice**, kde je umístěno specializované oddělení pro trvale pracovní nezařaditelné odsouzené (v této věznici by také mělo dojít k urychlené výstavbě nového moderního zdravotnického střediska).

### Oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením

Dlouhodobě se jako problematický ukazuje institut tzv. oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením. Ten je upraven pouze na úrovni vyhlášky, kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody (vyhláška č. 345/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a **chybí** tak **pro něj zákonný podklad**. V praxi je navíc tento režim často využíván jinak, než nasvědčuje znění citované vyhlášky. Nejasnosti v jeho využívání se odrážejí např. v otázce

podoby povolovaných návštěv (zde ochránce narazil na plošné nařizování návštěv, při kterých je odsouzený oddělen od návštěvníka přepážkou). Ochránce je přitom přesvědčen, že i v případě odsouzených umístěných na předmětném oddělení je třeba vycházet z individuálního přístupu a právě u „**bezkontaktních návštěv**“ je třeba rozhodovat v závislosti na osobě konkrétního odsouzeného [o „*bezkontaktním způsobu návštěv*“ tedy musí být vždy samostatně rozhodnuto, jak to předpokládá § 19 odst. 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody (zákon č. 169/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů)].

### Systém vyřizování stížností, další typy stížností

Komplexnost vězeňské problematiky se odráží i v dalších podnětech týkajících se problémů souvisejících se **životem ve věznicích**. Výjimečnými nejsou stížnosti na šikanu ze strany spoluvězňů i příslušníků Vězeňské služby, na neposkytnutí vhodné diety, nedostatek pracovních příležitostí, zaměstnávání a odměňování za práci. Určité problémy vyplývají také ze **zastaralé architektury** vězeňských budov a kolektivního ubytování sovětského typu. V souvislosti s tím je však současně třeba zmínit objektivní podmínky, v nichž Vězeňská služba plní své úkoly (také jí se týká plán **snižování počtu zaměstnanců veřejné správy**, přičemž za současné kapacitní situace jsou na jednotlivé zaměstnance kladeny vyšší nároky jak z hlediska střežení, tak z hlediska práce specializovaných psychologů a vychovatelů). Nedostatečný počet výchovných pracovníků přitom v mnoha věznicích znemožňuje efektivní výchovnou práci s odsouzenými. S ohledem na tyto skutečnosti má ochránce za to, že je třeba **zvýšovat počet specializovaných pracovníků**.

Určitými změnami prošel **systém vyřizování stížností vězňených osob** [došlo ke zrušení vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú.l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, a k podřízení interního stížnostního systému § 175 nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů)]. Systém vyřizování stížností je nicméně stále poznamenán tím, že vězni nemají důvěru v interní stížnostní orgány a jejich rozhodování nepovažují za objektivní a nestranné (za odůvodněné či částečně odůvodněné je dlouhodobě uznáváno méně než 10 % všech podaných stížností). Vězni současně poukazují na obavu z případného následného postihu. Ochránce proto chápe požadavek vězňů na to, aby jejich **stížnosti byly prošetřovány orgánem, který bude nezávislý na Vězeňské službě**.

V souvislosti s vyřizováním stížností v oblasti vězeňství se ochránce rovněž zabýval problémem, zda mají **odsouzení povinnost vstát při vstupu zaměstnance Vězeňské služby do cely**.

*Podnět sp. zn.: 65/2005/VOP/FH*

***Povinnost odsouzeného povstat při vstupu zaměstnance Vězeňské služby na celu nelze bez dalšího považovat za ponižující zacházení dle čl. 7 odst. 2 Listiny základních práva a svobod či č. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.***

*Se svým podnětem se na ochránce obrátil pan R. S., který namítal, že jeho kázeňské projednání za to, že odmítal povstat při vstupu zaměstnance Vězeňské služby na celu, bylo nezákonné. Domníval se, že mu takovou povinnost zákon o výkonu trestu odnětí svobody (zákon č. 169/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) neukládá, a to ani v § 28 odst. 1 dle něhož je odsouzený mj. povinen „dodržovat zásady slušného jednání s osobami, s nimiž přichází do styku“ (obdobnou argumentaci uváděl i v případě vyhlášky č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody). Předmětný požadavek Vězeňské služby stěžovatel považoval za nezákonný a ve své podstatě naplňující pojem ponižujícího zacházení.*

*Po rozsáhlém šetření se ochránce s argumentací stěžovatele neztotožnil. Povinnost povstat neshledal v rozporu se zákonem ani Listinou základních práv a svobod. Ochránce konstatoval, že ani v běžném civilním prostředí není v některých situacích nezvyklé, aby přítomní příchozího pozdravili povstáním. Tuto povinnost je navíc možné dovodit i z jiných ustanovení zákona o výkonu trestu odnětí svobody, přičemž nemusí přímo souviset se zásadami slušného chování. Vězeňská služba je povinna plnit během každého dne mnoho úkolů, které může povstání osob na cele či ložnici usnadnit (např. při pravidelných kontrolách a fyzických početních prověrkách apod.). V některých případech může hrát roli i bezpečnostní hledisko, přičemž právě pro takové případy má vedení věznice právo upravit denní chod věznice ve vnitřním řádu (vnitřní řád předmětnou povinnost obsahoval).*

*Ochránce v dané věci dále vyslovil názor, že automaticky stanovená povinnost povstat při vstupu zaměstnance Vězeňské služby na celu je paradoxně méně zneužitelná než alternativní úprava, dle níž by povinnost povstat byla dána až na výslovný pokyn určitého zaměst-*

*nance Věžeňské služby. V takovém případě by mohlo docházet ke spekulacím a podezřením, proč v jednom případě byl pokyn vydán a v jiném ne.*

## 2.13 Doprava

Vedle standardních problémů souvisejících s registrací vozidel, jejich dovozem do České republiky nebo se získáním řidičského oprávnění a výměnou řidičských průkazů, se ochránce v oblasti dopravy setkal s následujícími okruhy problémů.

### Hluk z dopravy

*K této problematice viz oddíl 2.7 této části zprávy (str. 42).*

### Bodové postihy, dopravní značení

Ochránce se v roce 2007 zabýval postupem Ministerstva dopravy (dále jen ministerstvo), které v rozporu se zákonem zrušilo v Centrálním registru řidičů položku, jež zakotvila uložení jednoho trestného bodu pro osoby, které porušily některou z povinností vyplývajících ze značky „Obytná zóna“ nebo „Pěší zóna“. Ministerstvo kvůli zrušení této položky navodilo stav, kdy za překročení rychlosti v příslušné zóně bylo řidičům namísto jednoho trestného bodu ukládáno 2–5 trestných bodů. Postup ministerstva tak ve svém důsledku přinesl **tvrdší postihy, než jaké zákonodárce zamýšlel** [počet trestných bodů za porušení dopravních povinností je totiž přesně vymezen v příloze k zákonu o provozu na pozemních komunikacích (zákon č. 361/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a ministerstvo tedy zrušením položky v Centrálním registru řidičů překročilo svou pravomoc danou zákonem]. Na základě šetření ochránce došlo ke sjednocení praxe ministerstva a zákonné úpravy, neboť položka „*porušení povinnosti vyplývajících ze značky Obytná zóna nebo Pěší zóna*“ byla díky vládní novele zákona o provozu na pozemních komunikacích (novela č. 215/2007 Sb.) vypuštěna i z textu zákona.

### Forma vydávání řidičských průkazů

Ochránce se v hodnoceném období blíže zaměřil na metodickou činnost Ministerstva dopravy ve věci nabývání řidičského oprávnění. Jedná se o případy, kdy se úspěšní absolventi řidičské zkoušky dožadují bezprostředního vydání řidičského oprávnění, aby mohli v zápatí pokračovat v **rozšiřující výuce za účelem získání řidičského oprávnění jiné kategorie**. Vzhledem k tomu, že k rozšiřující výuce je třeba disponovat platným řidičským průkazem, jehož vydání trvá až 30 dnů, shledal ochránce možnost bezprostředního navázání na absolvovanou výuku jako velmi diskutabilní.

Vzniklou situaci se Ministerstvo dopravy snaží řešit tím, že metodicky instruuje úřady, aby **ústně vyhlášovaly rozhodnutí o udělení řidičského oprávnění** a žadatelům o řidičské oprávnění vydávaly písemná potvrzení o udělení řidičského oprávnění, na základě nichž mohou být zařazeni do rozšiřující výuky a výcviku. Ochránce takové metodické doporučení považuje za problematiku a jako vhodnější se mu z důvodu právní jistoty jeví takový postup, kdy správní úřady budou vydávat **řádný řidičský průkaz v expresní lhůtě**. O dalších podrobnostech bude ochránce s ministerstvem jednat ještě v roce 2008.

### Duplikáty řidičských průkazů

Ochránce práv v roce 2007 zaujal stanovisko k problematice **místní příslušnosti úřadů při vydávání duplikátu řidičského průkazu** občanům České republiky, kteří nemají trvalý pobyt na jejím území. Podle názoru ochránce není nezbytnou podmínkou vydání duplikátu řidičského průkazu, aby žadatel byl na území České republiky hlášen k trvalému nebo přechodnému pobytu. Příslušným k vydání rozhodnutí ve správním řízení je potom ten úřad, v jehož obvodu měl žadatel poslední známé místo pobytu na území České republiky.

*Podnět sp. zn.: 3556/2007/VOP/VBG*

***Je nepřipustné, aby k projednání věci nebyl příslušný žádný správní orgán. Pokud není možné určit místní příslušnost podle zvláštního právního předpisu, je třeba ji určit podle obecného právního předpisu [tj. § 11 odst. 1 písm. d) správního řádu].***

*Pan P. S. se na ochránce obrátil s podnětem, v němž požádal o prošetření postupu Městského úřadu v Havlíčkově Brodě a Krajského úřadu kraje Vysočina ve věci zastavení řízení o žádosti o vydání duplikátu řidičského průkazu. Pan P. S. je občanem České republiky, avšak od roku 1998 žije trvale v Ukrajině.*

Řízení o žádosti pana P. S. bylo Městským úřadem v Havlíčkově Brodě zastaveno s odůvodněním, že žádost byla podána u nepříslušného správního orgánu a není příslušný ani jiný správní orgán, kterému by bylo možné ji postoupit. O žádosti nebylo meritorně rozhodnuto ani po odvolání pana P. S., neboť krajský úřad odvolání zamítl a rozhodnutí prvoinstančního orgánu potvrdil.

Ochránce své šetření uzavřel konstatováním, že Městský úřad Havlíčkův Brod je správním orgánem příslušným k projednání žádosti vzhledem k tomu, že pan P. S. měl v jeho obvodu poslední známé místo pobytu na území České republiky. Na základě šetření městský úřad nakonec rozhodnutí ve věci samé vydal.

### Pokuta pro zraněné cyklisty

Již v Souhrnné zprávě za rok 2006 ochránce upozornil na problém postihování osob, které sice zavinily dopravní nehodu, avšak nedošlo při ní ke zranění cizí osoby (zraněna zůstala pouze osoba, která dopravní nehodu způsobila). Tyto osoby byly nezřídka postihovány správními orgány pokutou od 25 000 do 50 000 Kč. Ochránce však s takovým postupem správních úřadů nesouhlasil. Podle názoru ochránce tímto postupem úřady nerespektovaly zásadu přiměřenosti a přestupek zařadily pod ustanovení § 22 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích (zákon č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů), který tak vysokou pokutu stanovoval pro dopravní přestupky, při nichž obecně došlo ke **zranění či usmrcení osoby** (v zákoně totiž nebylo výslovně uvedeno, že se musí jednat o osobu odlišnou od té, která nehodu způsobila). Podle ochránce však úřady uplatňovaly zákon takovým způsobem, který vedl k absurdním důsledkům.

V návaznosti na to, že ochránce na celou záležitost upozornil, došlo s účinností od 22. srpna 2007 k novelizaci zákona o přestupcích tak, že zraněnou osobou musí být jiná osoba, než ta, kterou dopravní nehodu zavinila. Nová právní úprava se však vztahuje pouze na nehody, k nimž došlo po uvedeném datu, případně na dosud probíhající přestupková řízení. Novela však nepokrývá chybné posouzení případů z období od 1. července 2006 do 22. srpna 2007, kdy platila původní formulace příslušného ustanovení. Ochránce se proto opakovaně obrátil na Ministerstvo dopravy s žádostí, aby byla plošně zahájena **přezkumná řízení** případů, které byly ukončeny podle nesprávného výkladu. Žádosti ochránce nakonec **ministr dopravy vyhověl** a zahájil přezkumná řízení v těch případech, kdy si o přezkum postižené osoby požádaly.

### Dopravní přestupky

Kromě postihu osob zraněných při dopravní nehodě (viz výše) se ochránce na úseku dopravních přestupků setkával se stížnostmi na postup přestupkových orgánů (tj. orgánů Policie ČR, obecní policie, přestupkových komisí) při **ukládání pokut za špatné parkování, překročení povolené rychlosti a vedení blokového řízení**. Lze konstatovat, že poslední velká novela zákona o provozu na pozemních komunikacích účinná od 1. července 2006 výrazný nárůst počtu podnětů nepřinesla.

Podnět sp. zn.: 2672/2007/VOP/JŠM

**Základní zásada trestního práva „ne bis in idem“ zakotvená v čl. 40 odst. odst. 5 Listiny základních práv a svobod se do přestupkového řízení promítá v ustanovení § 94 zákona o přestupcích, podle kterého správní orgán své pravomocné rozhodnutí o přestupku zruší, zjistí-li, že osoba, která byla uznána vinnou z přestupku, byla za týž skutek soudem pravomocně odsouzena.**

Na ochránce se obrátil pan I. S. se stížností na postup Magistrátu města Zlína v přestupkovém řízení ve věci dopravní nehody, kterou zavinil. V průběhu šetření bylo zjištěno, že stěžovatel byl rozhodnutím správního orgánu uznán vinným pro tentýž skutek, pro který byl později Okresním soudem v Olomouci pravomocně odsouzen trestním příkazem. Přestože se správní orgán o odsouzení stěžovatele dozvěděl, odmítl na případ aplikovat § 94 zákona o přestupcích, který stanoví, že „správní orgán rozhodnutí o přestupku zruší, zjistí-li, že osoba byla za týž skutek pravomocně odsouzena soudem“. Z vyjádření správního orgánu přitom vyplývalo, že z jeho pohledu byly splněny všechny zákonné podmínky a za problematický naopak považoval následný postup soudu, který měl trestní stíhání zastavit.

Ochránce poukázal na čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod a na § 94 zákona o přestupcích, z nichž vyplývá zásada „ne bis in idem“, tedy zákaz dvojího trestání za týž skutek. Správní orgán se s hodnocením veřejného ochránce práv ztotožnil, rozhodnutí zrušil a přislíbil vrátit stěžovateli pokutu (ve výši 10 000 Kč), náklady přestupkového řízení (1 000 Kč) a provést výmaz sankcí v Centrálním registru řidičů.



## 2.14 Daně, poplatky, cla

### Vymáhání nedoplatků na místních poplatcích a pokutách

V oblasti správy daní si v roce 2007 lidé nejčastěji stěžovali na způsob, jímž na nich úřady vymáhaly veřejnoprávní nedoplatky (nezaplacené místní poplatky a blokové pokuty).

V případech **místních poplatků** obecní úřady postupují podle zákona o správě daní a poplatků, který stanoví, že pokud nehrozí nebezpečí, že účel exekuce bude zmařen, jsou před vlastním vymáháním povinny vyzvat dlužníka k zaplacení dlužné částky v náhradní lhůtě. Při **vymáhání jiných veřejnoprávních pohledávek (zejména pokut)** obecní úřad naopak vychází ze správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), který sice výslovně nezakotvuje povinnost zaslat výzvu před samotným vymáháním, avšak s přihlédnutím k principům dobré správy, zásadě minimalizace zásahů a přiměřenosti (§ 2 odst. 3 a 4 správního řádu) lze tuto povinnost dovodit při zohlednění okolností konkrétního případu. Ochránce však současně připouští, že v určitých případech je možné upustit od povinnosti zaslat výzvu (pokud by například výzva byla zjevně neefektivní nebo by nebylo v reálných možnostech úřadu výzvu zaslat).

Další postup pak záleží na konkrétních okolnostech a možnostech daného úřadu. Obecně ochránce vítá ty případy, kdy obce exekuci provádějí vlastními silami. Pokud se však úřad již rozhodne pro exekuci prostřednictvím soukromého exekutora, má ochránce za to, že (vyjma odůvodněných případů) by úřady měly být schopny sepsat návrh na nařízení exekuce samy a **nevyužívat** k těmto opakovaným (formulářovým) podáním **advokátů**, a nezvyšovat tím neúměrně zatížení dlužníků.

### Uložení blokové pokuty

V souvislosti s vymáháním blokových pokut se ochránce rovněž setkal s výhradami stěžovatelů, že se **o existenci blokové pokuty dozvěděli až při exekuci**. V blokovém řízení lze přestupek projednat jen tehdy, je-li spolehlivě zjištěn, nestačí domluva a obviněný z přestupku je ochoten pokutu zaplatit. Pokud by tedy ve skutečnosti nedošlo k řádnému uložení blokové pokuty (stvrzení převzetí bloku pachatelem přestupku), jednalo by se o nezákonnou exekuci z důvodu neexistujícího vykonatelného rozhodnutí. V takových případech ochránce lidem radí, aby napadli nařízení exekuce podáním odvolání, případně později žádali o zastavení exekuce z důvodu nepřipustnosti.

### Místní poplatky za komunální odpad

V oblasti správy místních poplatků ochránce obdržel rovněž několik podnětů vlastníků tzv. **zahradních chatek**, kteří napadli vyměření poplatku za komunální odpad, neboť podle jejich názoru není zahradní chatka **stavbou určenou pro individuální rekreaci**. Úřady v těchto případech poplatky vyměřily podle údajů o způsobu využití stavby uvedených v katastru nemovitostí. Ochránce proto upozornil, že tyto údaje nejsou závazné, a nelze na nich proto bez dalšího založit rozhodnutí o poplatkové povinnosti. Jestliže tedy vlastník v řízení namítne, že stavba není určena k individuální rekreaci, je potřeba vycházet primárně z rozhodnutí stavebního úřadu. Zde ochránce konstatoval, že pokud byla stavba skutečně kolaudována jako *zahradní chatka*, nejedná se o stavbu určenou k individuální rekreaci a poplatek za ni může být vybírán pouze tehdy, pokud je bez ohledu na své určení skutečně k individuální rekreaci využívána.

Na ochránce se obracejí také **vlastníci rekreačních chat**, kteří si stěžují, že po nich obec požaduje úhradu místního poplatku za provoz systému nakládání s komunálním odpadem, přestože tohoto **systému nevyužívají** (kontejner k odkládání odpadu je umístěn na obtížně přístupném stanovišti) a odpady odvázejí do místa trvalého bydliště. Ochránce v těchto případech zastává názor, že povinnost zařadit se do systému odvozu komunálního odpadu a podrobit se jeho zpoplatnění je uložena všem fyzickým osobám. Umístění sběrných míst mimo dosah poplatníka tak nezabavuje poplatníka jeho povinnosti uhradit poplatek (pokud se na něj samozřejmě nevztahuje osvobození od místního poplatku nebo obec nevyhověla jeho žádosti o prominutí). Systém by však měl stanovit sběrná místa tak, aby byla dostupná a poplatníci tak mohli reálně plnit povinnost odkládat odpad na místech stanovených obcí. Ochránce proto v konkrétních případech obci doporučil sběrný systém vhodně upravit.

## Místní poplatky za zvláštní užívání veřejného prostranství

Ochránce je toho názoru, že by vlastníci pozemků, které jsou v obecně závazných vyhláškách obcí označeny za veřejné prostranství, neměli být poplatníky poplatku za zvláštní užívání veřejného prostranství, neboť se v těchto případech jedná o **zpoplatnění výkonu jejich vlastnického práva**. Vlastník pozemku, který je označen za veřejné prostranství, je omezen již tím, že musí strpět tzv. obecné užívání veřejného prostranství (tedy skutečnost, že kdokoliv je oprávněn na jejich pozemek vstupovat). Zpoplatnění za tzv. zvláštní užívání veřejného prostranství (například při umístění reklamního zařízení nebo vytvoření parkovacího místa) potom může vést v řadě případů ke zpoplatnění výkonu vlastnického práva, což není v souladu s ústavní ochranou vlastnictví. Článek 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod totiž stanoví, že vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Z tohoto pohledu nejenže by výkon vlastnického práva neměl být zpoplatňován, ale naopak by vlastníci pozemků, které jsou ve veřejném zájmu označeny za veřejné prostranství, mohli požadovat náhradu za omezení svého vlastnického práva.

Ochránce samozřejmě nezpochybňuje skutečnost, že obec má právo označit určitý pozemek za veřejné prostranství, ať již z důvodů zajištění obecné průchodnosti, čistoty v obci (zákaz znečištění veřejného prostranství) nebo s ohledem na právo shromažďovací. Ochránce však namítá, že místní **poplatek za zvláštní užívání veřejného prostranství nemá tzv. regulační funkci**, což je hlavní argument zastánců zpoplatňování výkonu vlastnického práva. Naopak, v případech, kdy je osoba užívající veřejné prostranství dostatečně majetná, je vyloučeno, aby obec prostřednictvím zákona o místních poplatcích reálně dosáhla zprůchodnění určitého pozemku. Co se týče otázky **zajištění průchodnosti** určitého pozemku, té je naopak možné dosáhnout prostřednictvím **institutů práva stavebního, práva pozemních komunikací** anebo prostřednictvím **živnostenského zákona** (tržní řády). Zpoplatnění zvláštního užívání pozemku jeho vlastníkem však nejen že nemusí vždy vést k obnově průchodnosti, ale především vede ke zcela opačnému stavu, než jaký předvídá Listina základních práv a svobod.

Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02 (vyhlášeno ve Sbírce zákonů pod č. 211/2005) konstatoval, že vlastník by v případě užívání svého pozemku, který je současně veřejným prostranstvím, zásadně neměl být subjektem poplatkové povinnosti za užívání veřejného prostranství. Současně Ústavní soud dovedl, že správce místního poplatku by měl rozlišovat výkon vlastnického práva od jeho eventuálního zneužití. S ohledem na judikaturu Ústavního soudu by měl být postup takový, že správce místního poplatku by měl již ve fázi vyměření poplatkové povinnosti **rozlišovat výkon vlastnického práva od jeho eventuálního zneužití** tak, aby nedošlo ke zpoplatnění výkonu vlastnického práva veřejnou mocí.

Ochránce se v praxi setkává s tím, že rozhodovací praxe správců místních poplatků je nejednotná a správci obecně spíše odmítají rozlišovat případy, kdy vlastník zneužívá svého vlastnického práva. Z tohoto důvodu bude ochránce i nadále tyto případy **sledovat** a bude důsledně vyžadovat, aby názor, který Ústavní soud v nálezu vyslovil, byl respektován. V případě, že by se situace nezlepšila a věc by nevyřešila ani judikatura Nejvyššího správního soudu, zváží ochránce možnost podat Poslanecké sněmovně návrh na změnu samotné právní úpravy.

## Místní poplatky ze psů

Ochránce se zabýval případem, kdy obecní úřad vyměřil poplatek ze psů provozovateli psího útulku a odmítl vyhovět jeho žádosti o prominutí poplatku. Ve většině případů jsou psí útulky zřizovány obcí, a proto se na ně vztahuje osvobození přímo ze zákona [§ 2 odst. 2 zákona o místních poplatcích (zákon č. 565/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů)]. U jiných provozovatelů psích útulků však záleží na úvaze konkrétní obce, zda držení psů v útulku zpoplatní. Ochránce v řešeném případě sice neupadl vlastní vyměření poplatku, neboť měl za to, že závěr o tom, že útulek byl držitelem psů, je správný, poukázal však na **riziko rozporu zákona o místních poplatcích s ústavním pořádkem** (zákaz diskriminace) a na obecnou nelogičnost zpoplatnění. Z pohledu občanského práva totiž u zpoplatnění psů umístěným v neobecním útulku dochází k paradoxní situaci, neboť **opuštění psi jsou ve vlastnictví obce** (§ 135 odst. 1 občanského zákoníku). Jestliže se potom provozovatel útulku stará o obecní majetek, jeví se **zpoplatnění psů nelogické a nespravedlivé**. S ohledem na konkrétní okolnosti případu proto ochránce doporučil obecnímu úřadu alespoň prominutí vyměřeného poplatku.

Vzhledem k rozpornosti právní úpravy se ochránce rozhodl podat Poslanecké sněmovně doporučení ke změně právní úpravy, která by měla spočívat v osvobození všech provozovatelů psích útulků, bez ohledu na to, zda jsou zřizovány obcí (*viz část VI. této zprávy, str. 89*).

## Souběh exekučních řízení

Mezi zajímavé otázky, jimž se ochránce v roce 2007 věnoval, patří postup finančních úřadů v případech souběhu exekucí. Ochránce v této souvislosti zaujal stanovisko k postavení věřitele, který v důsledku střetu exekucí přihlásí svou pohledávku do daňového řízení. Ochránce je toho názoru, že **věřitel by měl mít v takové situaci postavení účastníka řízení**, aby mohl řádně uplatňovat své nároky.

Podnět sp. zn.: 4090/2007/VOP/BK

**Věřitel daňového dlužníka, který v důsledku střetu exekucí využije možnosti přihlásit svou pohledávku do daňového řízení, má postavení účastníka daňového řízení (byť pouze pro část řízení) a tomu odpovídající práva a povinnosti.**

Pan L. Z. napadl jednání Finančního úřadu v Mostě, jemuž vytkl, že po dobu několika let nečiní žádné kroky v daňové exekuci a blokuje tak uspokojení jeho pohledávky v soudním řízení. Finanční úřad totiž zahájil daňové řízení s dlužníkem pana L. Z. a nařídil daňovou exekuci ve formě prodeje nemovitosti. Nezávisle na tom se pan L. Z. obrátil na soud, který také nařídil exekuci prodejem nemovitosti, avšak tato musela být přerušena z důvodu již probíhající daňové exekuce. Poté se stěžovatel obrátil na finanční úřad s žádostí o informace ke stavu exekučního řízení. Úřad mu však informace neposkytl, ani mu neumožnil připojit se s jeho pohledávkou do daňového řízení. Nápravy stěžovatel nedosáhl ani prostřednictvím stížnosti uplatněné u Finančního ředitelství v Ústí nad Labem.

Ochránce po prošetření případu dospěl k závěru, že oba úřady pochybily. Finanční úřad sice nařídil exekuci prodejem nemovitostí, avšak později upustil od úmyslu přikročit k dražbě nemovitostí a svou nečinností blokoval uspokojení jiných věřitelů v soudních řízeních. Dále úřad pochybil také tím, že stěžovateli neposkytl požadované informace o stavu daňové exekuce a současně mu v rozporu se zákonem o střetu exekucí (zákon č. 119/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů) upíral právo být účastníkem daňového řízení. Finanční ředitelství pak pochybilo tím, že nenaložilo řádně s podnětem k odstranění nečinnosti správce daně a nezjednálo nápravu.

Na základě šetření finanční úřad exekuci nařízenou prodejem nemovitosti zastavil a umožnil tak, aby probíhala exekuce nařízená soudem. Oba úřady současně uznaly argumentaci ochránce a přijaly nápravná opatření k zabránění vzniku podobných pochybení v budoucnu.

## Způsob tvorby daňového identifikačního čísla (DIČ)

Ochránce se v roce 2007 zabýval také výhradami podnikatelů k zákonem stanovenému způsobu tvorby daňového identifikačního čísla (DIČ). Jelikož je u fyzických osob toto číslo vytvořeno z rodného čísla, namítali podnikatelé, že díky stanovení povinnosti uvádět DIČ v běžném kontaktu s obchodními partnery dochází k porušování ochrany citlivých osobních údajů. Ochránce v této věci zastává názor, že **rodné číslo není citlivým osobním údajem**, uznává však, že by mělo být chráněno před zpřístupněním více než další osobní údaje (nemělo by tedy jít o údaj veřejně přístupný prostřednictvím různých rejstříků či dokonce dálkového přístupu). V dané věci se ochránce obrátil Ministerstvo financí s dotazem, zda je možné u tvorby DIČ namísto rodného použít čísla jiného nezaměnitelného identifikátoru. Ministerstvo reagovalo vysvětlením, že na rodném čísle jsou založeny veškeré dostupné evidence nezbytné k efektivnímu vybírání daní, dodalo však, že pokud dojde k zavedení nového obecného identifikátoru, je připraveno takovou změnu akceptovat.

## Vymáhání celních dluhů

V uplynulém roce se na ochránce opakovaně obraceli také řidiči, kteří dováželi v letech 1994 a 1995 pohonné hmoty ze Slovenska pro společnost CWA Zlín. Ochránce vymáhání nedoplatků na spotřební dani a dani z přidané hodnoty po obdobné skupině řidičů prověřoval již v roce 2003. Konstatoval tehdy **několik procesních pochybení Celního úřadu Břeclav-dálnice**, a to zejména jeho nedůslednost při kontrole dodržování podmínek režimu tranzitu, vydání platební výměry bez úplného zjištění skutkového stavu věci a nedostatečnost odůvodnění rozhodnutí. Generální ředitelství cel následně přislíbilo, že při posuzování žádostí jednotlivých řidičů o prominutí celních nedoplatků bude ke zjištění ochránce přihlížet, a v **některých případech finanční částky skutečně prominulo**. Stanovisko ochránce bylo využito též v argumentaci řidičů v **řízení před Nejvyšším správním soudem**, jenž dal v roce 2007 stěžovatelům v několika případech za pravdu a věc vrátil k dalšímu řízení Městskému soudu v Praze.

Ochránce se v oblasti cel dále setkává s otázkou promlčení práva vymáhat dlužné clo. Jedná se o případy, kdy nárok státu na clo vznikl do konce roku 1992. Zde ochránce považuje za nezákonné všechny případy vymáhání po roce 2002, neboť pro určení okamžiku zániku práva vymáhat clo se použije celní zákon účinný **do roku 1992**, který pro **vybrání cla** stanovil **maximální lhůtu deseti let** od konce kalendářního roku, ve kterém nárok na clo vznikl.

### Nepřímé daně

V oblasti nepřímých daní se ochránce zabývá podněty, které směřují proti postupu správce daně při započtení DPH v konkursním řízení. V těchto případech ochránce opakovaně vyslovil názor, že **daňové předpisy neumožňují, aby stál byl v konkursním řízení zvýhodněn před ostatními věřiteli**, a případný vratitelný přeplatek na DPH proto není možné jednostranně započíst ve prospěch jiných daňových pohledávek finančního úřadu.

Kromě problematiky DPH se ochránce v minulém roce setkával i s případy spotřebních daní (daně z lihu), kdy se zabýval interpretací pojmu **pěstitelské pálení**. Ochránce se v této souvislosti setkal s postupem finančního úřadu, který nesprávně vyměřil daň z lihu provozovateli pěstitelské pálenice, přestože povinným subjektem v těchto případech měli být jednotliví pěstitelé.

*Podnět sp. zn.: 3612/2006/VOP/OMA*

**Za pravdivost prohlášení pěstitele, že dodávané ovoce sám vypěstoval na vlastním či na pronajatém pozemku, odpovídá samotný pěstitel. Daň z lihu pro pěstitelské pálení proto nelze doměřit samotnému provozovateli pěstitelské pálenice.**

*Pro pěstitelské pálení se uplatňuje snížená sazba daně z lihu. Provozovatel pěstitelské pálenice je plátcem daně z lihu, neboť je výrobcem lihu, kterému vzniká povinnost daň přiznat a zaplatit okamžikem uvedení lihu do volného daňového oběhu na území České republiky.*

*Zákon o lihu (zákon č. 61/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů) vymezuje pěstitelské pálení jako výrobu ovocných destilátů pro pěstitele. Pěstitelem je fyzická osoba, která na vlastním nebo pronajatém pozemku vypěstovala ovoce. Samotné vlastnictví pozemku nebo nájemní vztah k němu ještě neznamená, že na něm pěstitel skutečně pěstuje ovoce, které do pěstitelské pálenice přivezl. Splnění podmínek proto pěstitel stvrzuje v písemném prohlášení. Za pravdivost prohlášení pěstitele nenese provozovatel pěstitelské pálenice odpovědnost.*

*Dle názoru ochránce v případě, kdy celní úřad dodatečně zjistí, že někteří pěstitelé porušili povinnosti, které jim stanoví zákon o lihu, nelze z tohoto zjištění dovozovat nesprávnost postupu provozovatele pěstitelské pálenice při plnění jeho daňových povinností. Dodatečně platební výměry na daň z lihu vystavené provozovateli pěstitelské pálenice, na jejichž neoprávněnost ochránce poukázal, by proto v takových případech měly být zrušeny.*

## 2.15 Cizinecká agenda

### Vízový proces

#### **Pomoc s odstraněním vad podání**

Ochránce se stejně jako v předchozích letech zabýval stížnostmi zaměřenými na postup cizinecké policie při neudělení víza k pobytu v České republice nad 90 dnů. Ochránce dopěl k závěru, že v souvislosti s přijetím nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) se do vízového procesu promítla i povinnost cizinecké policie napomoci žadateli s odstraněním vad podání a doplněním požadovaných náležitostí (§ 37 odst. 3 správního řádu). Ochránci se v tomto směru podařilo dosáhnout změny metodického pokynu Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie a následně se zasadit i o prosazení součinnosti přímo do novely zákona o pobytu cizinců (nový § 170 odst. 10). Pokud tedy bude žádost o vízum trpět vadami nebo nebude doložena všemi náležitostmi, musí cizinecká policie i zastupitelský úřad **před zamítnutím žádosti vyzvat žadatele o vízum k doplnění podání a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu**. Do budoucna by tak již nemělo docházet k případům, kdy je žádost o vízum zamítnuta i přesto, že nedostatky podání lze snadno odstranit.

#### **Činnost zastupitelských úřadů**

V rámci vízového procesu směřovala část stížností vůči činnosti Zastupitelského úřadu České republiky ve Vietnamu. Při šetření těchto případů ochránce zjistil, že **o pohovoru**

**s žadatelem o vízum je sepsán záznam**, který je následně jako součást spisové dokumentace zaslán cizinecké policii, aniž by jej však žadatel autorizoval svým podpisem. Tuto skutečnost ochránce hodnotí jako významný deficit vízového procesu, neboť neexistuje **kontrolní mechanismus**, který by umožnil **kontrolu objektivnosti záznamu** ve vztahu ke skutečnému obsahu pohovoru. Neexistence takové kontroly se potom zásadně promítá do samotného udělení/neudělení víza cizineckou policií. Stávající model zároveň otevírá prostor pro případnou korupci při rozhodování o žádostech o vízum. Ochránce jako opatření k nápravě navrhuje, aby byl záznam o pohovoru s žadatelem o vízum touto osobou podepsán s tím, že tímto úkonem souhlasí s jeho obsahem a zároveň jím bude stvrzena jeho autenticita.

### Změna metodických pokynů

Ochránce v oblasti udělování víz uvítal změny v metodických pokynech Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie a Konzulárního odboru Ministerstva zahraničních věcí, k nimž došlo v průběhu roku 2007 a které nově kladou zvýšené nároky jak na strukturu pohovoru, tak na **obsah stanoviska zastupitelského úřadu k udělení/neudělení víza**. Nově tak ve stanovisku zastupitelského úřadu musí být obsaženy konkrétní poznatky, na jejichž základě bylo stanovisko zpracováno (ze záznamu o pohovoru musí zároveň vyplývat skutečnosti svědčící o existenci zákonných důvodů pro zamítnutí žádosti o vízum).

### Právo na právní pomoc

Pokud jde o právo na právní pomoc v prostorách zastupitelských úřadů České republiky v zahraničí, dospěl ochránce k závěru, že žadateli o vízum sice musí být v prostorách zastupitelského úřadu garantováno právo na právní pomoc ve smyslu čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, zároveň však taková právní pomoc musí být v souladu se zákony a předpisy přijímajícího státu dle čl. 41 odst. 1 *Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích* (vyhláška ministerstva zahraničních věcí č. 157/1964 Sb.) Ochránce v této souvislosti vyslovil, že přestože území zastupitelského úřadu České republiky v zahraničí podléhá diplomatickým výsadám a imunitám dle mezinárodního práva, netvoří státní území České republiky, a budova mise tak patří i nadále ke státnímu území přijímajícího státu. Pokud potom legislativa příslušného státu podmiňuje činnost zahraničních advokátů na svém území získáním předepsaného povolení, **musí český advokát, který chce poskytovat právní služby v prostorách zastupitelského úřadu, takovým povolením disponovat**. Jestliže by zastupitelský úřad povolil poskytování právní pomoci českým advokátem bez příslušného povolení, mohla by být taková činnost porušovat čl. 41 odst. 3 *Vídeňské úmluvy*.

### Vyhoštění rodinných příslušníků

Další část podnětů v oblasti cizinecké agendy se týkala vyhoštění cizinců, kteří po vydání rozhodnutí o vyhoštění uzavřeli sňatek s Českým státním příslušníkem nebo se jim narodilo dítě (jehož druhým rodičem je Český státní příslušník). V těchto případech, kdy se prokáže, že jde o **reálně fungující manželství/rodičovství** (a nikoli o případy účelových sňatků či účelového uznání otcovství), doporučuje ochránce zahájení řízení dle ustanovení § 120a odst. 2 zákona o pobytu cizinců (zákon č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů), jehož výsledkem by bylo **vydání nového rozhodnutí** (důvody znemožňující vycestování cizince zde totiž nastaly až po udělení správního vyhoštění). V rámci nového řízení musí být současně důsledně dodržovány závazky České republiky vyplývající z čl. 8 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (právo na ochranu soukromého a rodinného života) a závazky plynoucí z komunitárního práva. Ochránce ve věcech správního vyhoštění apeluje na důsledné zjišťování skutkového stavu věci [§ 3 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů)], neboť v případech, kdy je cizincem nárokován pobyt na území České republiky na základě prokázaného účelového uznání otcovství k dítěti, lze s ohledem na nejnovější judikaturu Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 16. května 2007, sp. zn. č.j. 2 As 78/2006) aplikovat tzv. výhradu veřejného pořádku a rozhodnout o správním vyhoštění takového cizince.

Podnět sp. zn.: 3423/2006/VOP/PP

**Jestliže správní úřad již má k dispozici dokument, který je umístěn v souvisejícím spise, je povinen použít tento doklad a nepožadovat po účastníkovi řízení jeho opětovné předložení.**

Na ochránce se obrátila paní E. S. se stížností na postup Oddělení cizinecké policie Brno-město při vydání potvrzení o přechodném pobytu na území České republiky pro svého syna A. S. (v obou případech šlo o slovenské státní příslušníky). Paní E. S. v prosinci roku 2006 přišla na oddělení cizinecké policie a chtěla požádat o povolení k přechodnému pobytu

pro sebe a svého syna společně. Bylo jí řečeno, aby si podala žádost nejdříve sama, a až poté požádala za svého syna. Spolu se svojí žádostí předložila rovněž originál dokladu o zajištění ubytování. Poté, co jí bylo uděleno povolení k přechodnému pobytu, podala žádost rovněž za svého syna. Osobně při podání žádosti požádala, aby cizinecká policie použila pro potřeby žádosti jejího syna originál dokladu o zajištění ubytování z jejího spisu. To jí však nebylo umožněno. Rovněž jí nebylo umožněno vzít si originál dokladu o zajištění ubytování ze svého spisu a udělat si pro potřeby žádosti svého syna notářsky ověřenou kopii.

Ochránce ve věci zahájil šetření a konstatoval, že se na řízení o přechodném pobytu cizinců vztahuje správní řád. Vzhledem k tomu bylo oddělení cizinecké policie povinno dodržet zásadu součinnosti správního orgánu při opatřování podkladů pro rozhodnutí (§ 6 odst. 2 správního řádu). Z tohoto důvodu byla cizinecká policie povinna v řízení o žádosti syna stěžovatelky použít doklad o zajištění ubytování, jehož originál se nacházel v souvisejícím spise.

V daném případě došlo k nápravě nežádoucího stavu již v průběhu šetření, oddělení cizinecké policie uznalo svoje pochybení a potvrzení o přechodném pobytu synovi stěžovatelky vydalo.

## Azylové řízení

### Přijímací středisko Velké Přílepy

V uplynulém roce šetřil ochránce podněty 42 egyptských žadatelů o udělení azylu na délku zadržování a poměry, za kterých jsou drženi v Přijímacím středisku Velké Přílepy (jedná se o detašované pracoviště Přijímacího střediska na letišti Praha-Ruzyně). Podle názoru ochránce byli stěžovatelé zbaveni svobody v **rozporu s mezinárodními závazky České republiky** (čl. 5 odst. 1, 2 a 4 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod). Podobné nedostatky byly shledány i ve vztahu k samotnému letištnímu řízení o udělení azylu. Ochránce v této souvislosti kritizoval právní úpravu, která nestanoví maximální délku zajištění po dobu letištního řízení, negarantuje žadatelům právo na efektivní soudní přezkum zákonnosti zajištění, nepřipouští periodický soudní přezkum důvodnosti dalšího trvání zajištění a neumožňuje individuální posouzení nezbytnosti zajištění s ohledem na konkrétní situaci žadatele o azyl. Na tyto závažné nedostatky poukazoval opakovaně ochránce v rámci legislativního procesu při přijímání **novely zákona o azylu** (novela č. 379/2007 Sb.) a výrazně tak přispěl k přijetí novelizovaného znění § 73 zákona o azylu (letištní řízení), které zásadní nedostatky předchozí právní úpravy odstraňuje.

### Přijímací středisko Praha-Ruzyně

Ochránce v minulém roce rovněž šetřil stížnosti na nedodržování ustanovení § 73 odst. 2 písm. a) zákona o azylu (zákon č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů), které stanoví **maximální pětidenní držení žadatele o azyl v přijímacím středisku na letišti**, pokud nedojde v této lhůtě ze strany Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra k vydání rozhodnutí o mezinárodní ochraně (pozn.: na základě novely azylového zákona účinné od 21. prosince 2007 byla lhůta pro vydání rozhodnutí prodloužena na 4 týdny od okamžiku, kdy cizinec učiní prohlášení o úmyslu požádat o azyl). Ochránce se v této souvislosti setkal s tím, že v některých případech Odbor azylové a migrační politiky obchází pětidenní lhůtu tak, že za okamžik vydání rozhodnutí považoval již předání písemné výzvy k převzetí rozhodnutí (zde se Odbor azylové a migrační politiky opíral o výklad § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu). Ochránce takový postup odmítá a požaduje, aby bylo v pětidenní lhůtě rozhodnutí žadatelů i fakticky předáno, jinak musí být z letiště propuštěni do azylového zařízení na území České republiky. V této souvislosti byla nakonec ze strany Odboru azylové a migrační politiky přijata opatření k tomu, aby bylo buď v zákonné lhůtě předáno rozhodnutí nebo aby byl žadatel propuštěn do azylového zařízení na území České republiky, kde s ním bude vedeno řízení standardním způsobem. *K problematice práv osob umístěných v přijímacích azylových střediscích viz též část IV. této zprávy (str. 72).*

## Doplňková ochrana

V hodnoceném období ochránce dospěl k závěru, že Česká republika ve vztahu k žadatelům o doplňkovou ochranu (jedná se o alternativu k azylové ochraně) **důsledně netransponovala závazky vyplývající z tzv. kvalifikační směrnice** (Směrnice Rady 2004/83/ES) Konkrétně se jedná o nedostatky v oblasti **přístupu k sociální a zdravotní péči**. V průběhu legislativního procesu se následně ochránci podařilo dosáhnout novelizace příslušných právních předpisů (zákona o státní sociální podpoře, zákona o azylu a zákona o zaměstnanosti), která

zajistí zrovnoprávnění osob s doplňkovou ochranou s azylanty tak, jak požaduje kvalifikační směrnice.

### Udělování státního občanství

V rámci podnětů směřujících do oblasti udělování státního občanství dospěl ochránce k závěru, že správní úřady při udělování státního občanství **zvažují ve vztahu k integraci žadatele i další kritéria, která však nejsou stanovena v žádném právním předpise.** Takovou praxi ochránce nepovažuje za souladnou s principem zákonnosti výkonu veřejné moci. Ochránce je toho názoru, že integrační kritéria jsou jednoznačně obsažena v ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona o nabývání a pozbytování státního občanství (zákon č. 40/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů), přičemž toto ustanovení umožňuje v dostatečné šíři posoudit míru integrace žadatele do české společnosti.

V průběhu roku se ochránce dále obrátil na Ministerstvo vnitra v souvislosti s **průlomovým rozsudkem Nejvyššího správního soudu** (rozsudek ze dne 30. května 2007, sp. zn. 1 As 62/2006), který se týká výkladu ustanovení § 17 zákona o státním občanství, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 357/2003 Sb. (nabyla účinnosti dne 29. října 2003). Rozsudek Nejvyššího správního soudu představuje **zásadní změnu pro stovky osob**, u nichž se dosud mělo za to, že nejsou státními občany České republiky. Ministerstvo vnitra totiž v minulosti podávalo takový výklad, že český státní občan pozbude české občanství, jestliže uzavře sňatek s cizincem a následně na vlastní žádost získá cizí státní občanství. Nejvyšší správní soud však konstatoval, že v případech, kdy po sňatku s cizincem získal český občan do 29. října 2003 na žádost státní občanství manžela, zůstává i nadále českým státním občanem. S ohledem na uvedený rozsudek požádal ochránce Ministerstvo vnitra, aby o dopadech rozsudku informovalo krajské úřady. Současně se obrátil na Ministerstvo zahraničních věcí, aby informaci o rozsudku zveřejnilo na webových stránkách českých zastupitelských úřadů a aby zároveň informovalo krajská sdružení.

## 2.16 Evidence obyvatel, matriky, cestovní průkazy

### Doklady pro děti narozené v cizině

Ochránce se již v Souhrnné zprávě o činnosti za rok 2006 zmínil o stížnostech občanů na zdlouhavé vyřizování dokladů pro české děti narozené v cizině. Rodiče těchto dětí si stěžovali na **neúměrně dlouhou dobu**, po kterou trvá **vydání rodného listu zvláštní matrikou**, kterou vede **Úřad městské části Praha 1**. Průtahy potom způsobují rodinám značné problémy, neboť rodiče s dítětem sice mohou do České republiky přicestovat na tzv. „*emergency passport*“, avšak s tímto dokladem se již s dítětem nemohou vrátit zpět do státu, kde pracují (je třeba vyčkat až do okamžiku, než bude dítěti vystaven vlastní cestovní pas, případně než bude dítě zapsáno do občanského průkazu rodiče). Ochránce v říjnu 2007 inicioval k řešení této situace **pracovní setkání**, na jehož základě došlo k **přijetí organizačních opatření** a rodné listy jsou tak vydávány s maximálním urychlením. O zlepšení situace svědčí i to, že v průběhu druhé poloviny roku ochránce žádnou další stížnost na zdlouhavé vyřizování dokladů pro děti neobdržel.

### Zrušení trvalého pobytu

Na ochránce se ohledně zrušení údaje o místu trvalého pobytu obraceli jak občané, kterým byl (často bez jejich vědomí) zrušen údaj o trvalém pobytu, tak i navrhovatelé, u nichž případně obecní úřad nevyhověl jejich žádosti o zrušení údaje o místu trvalého pobytu jiného občana. Ochránce v této souvislosti trvale zastává názor, že **je povinností obecního úřadu provádět úřední šetření ke zjištění faktického pobytu občana**, jehož údaj o místu trvalého pobytu má být zrušen (na podporu tohoto názoru ochránce argumentuje nejnovější judikaturou Ústavního soudu – viz náleží Ústavního soudu ze dne 7. srpna 2007, sp. zn. II. ÚS 1090/07). Právní úpravě trvalého pobytu potom byla komplexně věnována odborná konference, kterou ochránce pořádal dne 25. října 2007 (sborník příspěvků z konference je přístupný na webových stránkách <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/konference.php&doc=1004>).

### Cestování po Evropské unii s dětmi zapsanými v občanském průkazu

Na ochránce se obrátilo několik občanů ve věci vycestování s dětmi zapsanými v občanském průkazu rodičů do členských států Evropských společenství. Občané poukázali na nejdůležitější informace, které obdrželi na hraničních přechodech a na úřadech (bylo jim sdělováno, že

nemohou s dítětem vycestovat bez toho, aniž by mělo svůj vlastní pas). Ochránce je toho názoru, že právo na volný pohyb uvnitř Evropské unie vyplývá přímo ze Smlouvy o založení Evropského společenství. **Pokud dítě nemá vlastní pas, je oprávněno vycestovat s rodičem, v jehož cestovním dokladu (občanském průkazu), je zapsáno,** neboť Evropská unie oficiálně uznala občanské průkazy jako platné cestovní doklady. S ohledem na podezření, že správní úřady nepodávají občanům jednoznačné informace, obrátil se ochránce na Ministerstvo vnitra s žádostí o zjednání nápravy.

## 2.17 Právo na informace

Přestože se novela zákona o svobodném přístupu k informacím (novela č. 61/2006 Sb.) projevila v praxi pozitivně, nadále přetrvávají v činnosti úřadů chybné postupy, s nimiž se ochránce v minulosti setkal.

### Poskytování informací a nahlížení do spisu

V obecné rovině lze říci, že řadě úřadů chybí dostatečná vstřícnost a otevřenost vůči žadatelům. Konkrétně pak jde například o to, že u některých žádostí o informace není zřejmé, zda jde o **žádost o konkrétní informaci z daného řízení**, nebo zda jde o **žádost o nahlédnutí do spisu podle správního řádu** (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Ochránce v těchto případech opakovaně konstatoval, že by úřad měl žadatele v takovéto situaci upozornit, že do spisu v řízení, jehož nebyl účastníkem, může fyzicky nahlédnout pouze tehdy, pokud prokáže právní zájem nebo jiný vážný důvod. Pokud vážný důvod neprokáže, má sice nárok na informace z řízení v rozsahu zákona o veřejném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů), avšak musí přesně specifikovat, o jaké informace se mu jedná. Přes upozornění na správný postup se ochránce bohužel i nadále setkává s tím, že úřady namísto toho, aby žadatele **poučily** a **vyzvaly** k doplnění, plošně odmítají takové žádosti.

### Poskytování již jednou zveřejněných informací

Stejně jako dříve i v roce 2007 se ochránce setkal s případy, kdy povinné subjekty bezdůvodně odmítaly poskytnout již jednou zveřejněné informace (šlo o materiály z jednotlivých fází přípravy územního plánu, nebo o konečnou zprávu správce konkursní podstaty vyvěšenou na úřední desce soudu). Ochránce zastává názor, že pokud se určitá informace ze zákona zveřejňuje na úřední desce, lze předpokládat, že tato informace **by měla** (v rozsahu určeném zákonem o svobodném přístupu k informacím) **zůstat přístupná veřejnosti i po sejmutí z úřední desky**.

### Informace o interních dokumentech povinného subjektu

Závažným jevem se nadále ukazuje být zneužívání ustanovení o neposkytování informací o obsahu interních dokumentů povinného subjektu [§ 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím]. Ochránce má za to, že za vnitřní pokyny nelze považovat ty části dokumentů, které upravují, byť třeba jen částečně, práva a povinnosti třetích osob vůči povinnému subjektu. V těchto případech neobstojí odvolání se na interní povahu dokumentu. Nelze tedy bez dalšího odkázat na to, že jde o vnitřní pokyn či personální předpis, a s tímto odůvodněním odmítnout poskytnout celý dokument. Naopak **je třeba poskytnout přinejmenším ty části dokumentu, které upravují postavení třetích osob vůči povinnému subjektu**.

Podnět sp. zn.: 730/2007/VOP/VBG

**Smyslem neposkytování informací o rozhodovací činnosti soudů je zájem na ochraně řádného výkonu soudní moci. Protože stěžovatel požadoval informaci, která je běžně po určité době zveřejněna na úřední desce soudu, není po vyloučení informací, které nelze poskytnout z jiných (např. osobních) důvodů, opodstatněné odepřít poskytnutí této informace.**

Pan M. M. se na ochránce obrátil podnětem k prošetření rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Městského soudu v Praze. Napařeným rozhodnutím Městský soud v Praze jako povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím odmítl stěžovateli poskytnout informaci (kopii konečné zprávy správce konkursní podstaty poté, co tato informace byla od 13. září do 27. září 2006 vyvěšena na úřední desce soudu). Soud i ministerstvo shodně žádost odmítli s odůvodněním, že požadovaná konečná zpráva správce konkursní podstaty je tzv. rozhodovací činností soudu,



*tj. informací, která se podle ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím neposkytuje.*

*Ochránce konstatoval, že uvedená argumentace je chybná. Podle jeho názoru se jedná o mechanickou a formalistickou aplikaci jednotlivých právních norem. Smyslem neposkytování informací o rozhodovací činnosti soudů je podle názoru ochránce zájem na ochraně řádného výkonu soudní moci. Zákonodárce sám však v případě konečné zprávy konkursního správce zvolil veřejný způsob jejího doručení, a to na úřední desce, kde se s ní může každý seznámit. Lze tudíž jen těžko dovozovat, že by její následné poskytnutí bylo způsobitelné zasáhnout do nezávislé rozhodovací činnosti soudu.*

*Ministerstvo spravedlnosti argumenty ochránce uznalo, avšak vzhledem k tomu, že stěžovatel mezitím podal proti rozhodnutí ministerstva správní žalobu, navrholo vyčkat soudního rozsudku.*

## Kopie projektové dokumentace

Z došlých podnětů je zřejmé, že správní úřady nadále neposkytují kopie projektové dokumentace v souladu s právem. Markantní je tento jev zejména u problematiky vyhotovení kopií projektové dokumentace staveb podle nového stavebního zákona, který stanoví, že stavební úřad vydá kopii projektové dokumentace pouze se souhlasem toho, kdo ji pořídil, popřípadě vlastníka stavby. Toto ustanovení je však třeba vykládat podle jeho smyslu, tedy tak, že má za cíl poskytnout **ochranu vlastnictví a soukromí vlastníka stavby**, případně **ochranu nehmotného majetku autora projektu** (ta však v zásadě připadá do úvahy jen u novátorského technického řešení stavby nebo její části). Pokud tedy žadatel žádá o kopii projektové dokumentace, jejíž poskytnutí se nemůže dotknout práv projektanta či vlastníka stavby, měl by úřad tuto kopii žadateli poskytnout i bez souhlasu uvedených osob.

## Procesní postupy při poskytování informací

Ochránce se v hodnoceném období vyslovil také k celé řadě procesních otázek, které upravuje zákon o svobodném přístupu k informacím. Ochránce zejména konstatoval, že pokud povinný subjekt neposkytne žadateli požadované informace, aniž by zároveň žádost odložil či odmítl, musí **vždy vydat rozhodnutí o odepření informací**. To platí i pro situaci, kdy úřad informace sám nemá a je přesvědčen, že mu zákon neukládá je mít, případně kdy se podle jeho názoru nejedná o informaci, ale o dotaz na názor apod. Ochránce dále vyslovil, že v případě, že poslední den lhůty pro poskytnutí informace připadne na sobotu, neděli či svátek, posouvá se konec lhůty na nejbližší pracovní den.

## Informace o výsledku státní kontroly

Otázkou, kterou ochránce doposud řeší, je poskytování informací o výsledku státní kontroly provedené u podnikatelského subjektu. Ochránce dosáhl posunu v názoru příslušných úřadů na to, že **kdokoliv má právo na informaci o tom, zda a kdy úřad kontroloval určitý subjekt**. Nadále však přetrvává spor ohledně informací o výsledku této kontroly. Ochránce usiluje o to, aby přesvědčil úřady, že každý má právo vědět, zda kontrola u podnikatelského subjektu **shledala nedostatky**, zda za ně byly **uloženy sankce** a v jaké **výši**. Podle názoru ochránce jde o nezbytnou součást kontroly státní správy ze strany veřejnosti, která není v rozporu s ochranou osobních údajů ani s povinnou mlčenlivostí dle příslušných předpisů.

## 2.18 Ochrana spotřebitele

Ochránce se v oblasti ochrany spotřebitele setkává především s řadou stížností na neúspěšnou reklamaci výrobků. Zde ochránce, tak jako v minulých letech, poukazuje na to, že **stávající systém uplatňování práv spotřebitelů je nefunkční**, a měla by být proto zřízena nová specializovaná instituce na ochranu práv spotřebitelů nebo by se celá agenda měla svěřit jednomu ze stávajících orgánů (pravděpodobně České obchodní inspekci). Tento orgán by potom měl mít oprávnění závazně rozhodovat spotřebitelské spory (obdobně jako finanční arbitr), přičemž jeho rozhodnutí by od určité částky byla přezkoumatelná soudem (viz část VI. této zprávy, str. 84).

Ochránce se v roce 2007 dále setkal s opakovanými podněty proti nečinnosti orgánů v oblasti **regulace reklamy**. Zde především vytýkal nevyužití zákonných kompetencí a přehlížení zjevného porušování zákona o regulaci reklamy (zákon č. 40/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů) mobilním operátorem, který v reklamě uváděl ceny bez DPH.

Podnět sp. zn.: 5122/2006/VOP/FG

**Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. ledna 2006, sp. zn. 3As 37/2005 lze co do otázky klamavosti ceny aplikovat i na oblast regulace reklamy.**

Ochránce se zabýval stížností Sdružení obrany spotřebitelů České republiky, která směřovala proti postupu živnostenského odboru Magistrátu hlavního města Prahy při řešení stížnosti na společnost T. pro porušení zákona o regulaci reklamy. Sdružení upozornilo úřad, že cena za připojení k internetu inzerovaná společností T. v rámci reklamní kampaně je v rozporu se zákonem o regulaci reklamy (sdružení namítalo, že uvedená reklama je klamavá, neboť v inzerci byly uváděny ceny bez DPH). Své tvrzení sdružení podpořilo poukazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. ledna 2006, sp. zn. 3As 37/2005), jímž soud potvrdil oprávněnost uložení pokuty pro neuvedení cen s DPH (byť se v daném případě jednalo o rozhodnutí týkající se zákona o ochraně spotřebitele). Živnostenský odbor podnět sdružení odložil s odůvodněním, že společnost T. neporušila zákon o regulaci reklamy. Argumentoval i tím, že reklama vždy obsahovala sdělení (v malém písmu), že uvedené ceny jsou bez DPH 19 %, a obsahovala rovněž odkaz pro více informací na webové stránky a infolinku společnosti. K citované judikatuře uvedl, že se vztahuje k zákonu o ochraně spotřebitele, kde jsou pro klamavost reklamy vůči spotřebiteli stanovena jiná kritéria, a v daném případě jej tedy nelze využít.

Ochránce ve svém stanovisku konstatoval, že dle jeho názoru měl živnostenský odbor zahájit správní řízení a měl využít argumentace obsažené ve výše citovaném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, neboť co do otázky klamavosti ceny v reklamě není mezi zákonem o regulaci reklamy a zákonem o ochraně spotřebitele rozdíl. Cena v reklamě měla být vždy uváděna tak, aby způsob jejího uvedení nemohl vyvolat klamnou představu o ceně produktu nebo služby, jichž se reklama týká.

## 2.19 Dozor a kontrola státu nad územní samosprávou

Ve vztahu k výkonu samostatné působnosti obcí/krajů se působnost ochránce vztahuje pouze na výkon dozoru a kontroly Ministerstva vnitra.

### Hospodaření s obecním majetkem

Podstatná část podnětů v oblasti dozoru a kontroly se týkala hospodaření obcí (zde občané namítali nedostatky v procesu **přijímání a zveřejňování záměrů nakládat s nemovitým majetkem**). Setřením činnosti Ministerstva vnitra ochránce v několika případech zjistil, že obce při prodeji a pronájmu nemovitého majetku neplní povinnost zveřejnit záměr zamýšlené majetkové dispozice na úřední desce obecního úřadu. V prošetřovaných případech obce po upozornění na pochybení samy zjednaly nápravu a proces prodeje nemovitostí zopakovaly.

### Střet zájmů

V několika případech se na ochránce obrátili občané, kteří si stěžovali na střet zájmů, neboť při prodeji obecního pozemku dostali přednost členové zastupitelstva nebo osoby blízké vedení obce. Otázku střetu zájmů v obecné rovině řeší ustanovení § 83 odst. 2 zákona o obcích (zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů), podle něhož o existenci důvodu pro vyloučení z projednávání věci rozhoduje zastupitelstvo. V šetřených případech přitom zastupitelstvo důvod pro vyloučení neshledalo a členové zastupitelstva se zúčastnili projednání a rozhodování.

Ochránce v těchto případech stěžovatelům sdělil, že podstatou ustanovení § 83 odst. 2 zákona o obcích je oznamovací povinnost člena zastupitelstva, zastupitelstvo však svým rozhodnutím nemůže zamezit svému členovi ve výkonu mandátu, tj. v účasti na hlasování. S ohledem na právní úpravu proto ochránce nemohl stížnosti proti dozorovému postupu Ministerstva vnitra hodnotit jako opodstatněné, současně však stěžovatele upozornil na zákon o střetu zájmů (zákon č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů), který s účinností od 1. ledna 2007 pro případ porušení střetu zájmů stanoví **možnost přezkumu ve správním soudnictví**. Dále ochránce v otázce střetu zájmů uplatnil své připomínky k chystané novele zákona o obcích a navrhl, aby v případě, kdy o prodeji rozhodne hlas zastupitele, jenž je k projednávání věci ve střetu zájmů, byl takový prodej ze zákona neplatný.

### Vyjadřování názorů na jednání zastupitelstva

Občané si u ochránce stěžovali dále na to, že jim není umožněno na zasedání zastupitelstva vyjadřovat svá stanoviska k projednávaným věcem a předkládat svoje návrhy na doplnění

programu zasedání zastupitelstva. Podle jejich představy má občan právo kdykoliv v průběhu zasedání zastupitelstva vystoupit a vyjádřit se k jakékoliv věci a má právo předkládat vlastní návrhy na doplnění programu zasedání, čemuž odpovídá povinnost zastupitelstva realizaci těchto práv umožnit. Ochránce v těchto věcech nemohl dát stěžovatelům za pravdu a výkon dozoru Ministerstva vnitra hodnotil jako správný. Ochránce shledal (obdobně jako správní soudy), že občan má podle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích **právo vyjadřovat svá stanoviska** na zasedání zastupitelstva jediné tehdy, pokud je tak činěno **k právě projednávané věci** (pokud nehodlá hovořit k právě projednávanému bodu, může mu být odňato slovo). Dále vyjádřil názor, že podle § 94 zákona o obcích občané obce **nemají právo předkládat vlastní návrhy na doplnění programu v průběhu zasedání zastupitelstva**.

### Žádosti o nájem obecních bytů

Ochránce je již tradičně oslovován občany, kteří si stěžují na postup obcí při rozhodování o žádostech o pronájem obecního bytu. Ochránce v této oblasti zjistil, že řada obcí postup pro rozhodování o žádostech o pronájem obecního bytu upravila vlastními pravidly/směrnicemi, v nichž stanovila kritéria pro přijetí žádosti a její vyhodnocení. Některé obce se při stanovení těchto kritérií uchylují k podmínkám, které nerespektují rovnost v právech zaručených Listinou základních práv a svobod. Podle názoru ochránce musí být práva občanů obce zakotvena v zákoně o obcích realizována za **rovných podmínek**, pokud sám zákon o obcích či jiný speciální právní předpis neumožňuje odlišné zacházení. Některé skupiny osob (zejména sociálně slabé) se přitom díky pravidlům obcí ocitají v marginálním postavení a jejich možnosti k zajištění bydlení formou nájmu obecního bytu jsou značně ztížené, ba dokonce vyloučené.

V pravidlech některých obcí a měst se v této souvislosti objevila tato kritéria:

- prokázání, že vůči obci nemá/neměl budoucí nájemce, člen jeho rodiny, nebo osoba žijící s ním v minulosti ve společné domácnosti jakékoliv splatné závazky,
- tzv. minusové body za pobírání sociálních dávek či dávek státní sociální podpory,
- vyřazení z možnosti licitace (neumožnění účastnit se licitace) z důvodu pobírání sociálních dávek či dávek státní sociální podpory,
- splnění podmínky, že žadatel a všechny osoby žijící s ním ve společné domácnosti jsou bezúhonní.

Ochránce je přitom toho názoru, že projednání žádosti o pronájem obecního bytu se musí dít za respektování zásady **legality tohoto procesu**. Nelze proto souhlasit s názory, že by tuto část samostatné působnosti bylo možno označit zcela za občanskoprávní vztah a vyloučit ji tak z dozorové pravomoci Ministerstva vnitra. Ochránce má za to, že smyslem vyloučení soukromoprávních vztahů z dozorové pravomoci ministerstva (§ 124 odst. 6 zákona o obcích), je nezasahovat do samosprávy obcí tam, kde existuje soukromoprávní vztah a kde je v případě sporu oprávněn rozhodovat soud. Nelze však souhlasit s názorem, že není možné dozorovat zákonost podmínek přístupu občanů k obecnímu bytovému fondu s odkazem na to, že se jedná o majetek obce a jednalo by se o neústavní zásah do jejího vlastnického práva. **Obec je totiž veřejnoprávní korporací**, která plní řadu veřejnoprávních úkolů, čímž se zásadně liší od právnických osob soukromého práva. **Ochránce** proto **požádal Ministerstvo vnitra**, aby se blíže zabývalo těmi případy, kdy pravidla pro pronájem obecních bytů zjevně obsahují diskriminační kritéria, a aby případně účinnost takových pravidel **pozastavilo a podalo návrh k soudu**.

Ochránce v této souvislosti uvítal návrh novely zákona o obcích, který na problematiku pravidel pro hospodaření s byty výslovně pamatoval. Ochránce je nicméně znepokojen tím, že po projednání připomínek Ministerstvo vnitra z řady návrhů ustoupilo a hodlá ponechat tuto citlivou oblast i nadále legislativně neupravenou (*blíže k tomu část VI. této zprávy, str. 85*).

### Obecně závazné vyhlášky a řízení u Ústavního soudu

*Této problematice je věnována část II. této zprávy (viz str. 17).*



## ČÁST IV SYSTEMATICKÉ NÁVŠTĚVY ZAŘÍZENÍ, V NICHŽ SE NACHÁZEJÍ OSOBY OMEZENÉ NA SVOBODĚ

V roce 2007 pokračoval ochránce v provádění systematických návštěv ve smyslu § 1 odst. 3 a 4 zákona o veřejném ochránci práv.

Oproti roku 2006 došlo ke změně ve způsobu provádění návštěv, a to v tom smyslu, že veškeré návštěvy (s výjimkou příjímáckého střediska Praha-Ruzyně) probíhaly **neohlášeně**. Vedoucí zařízení byl o návštěvě pověřených pracovníků Kanceláře veřejného ochránce práv (dále „pracovníci Kanceláře“) vyrozuměn ihned po jejich příchodu a v případě jeho nepřítomnosti byli požádáni o jeho vyrozumění zastupující zaměstnanci. V souvislosti s neohlášeným příchodem pracovníků Kanceláře měl ochránce možnost zjistit, že ne vždy je v zařízeních zajištěna **zastupitelnost vedoucího**, resp. ředitele. V některých případech nebyl personál schopen říci, kdo vedoucího pracovníka zastupuje, v ojedinělých případech nebyl v zařízení přítomen ani ředitel ani jeho zástupce a zařízení tak bylo „zcela bezprizorní“.

V prvním pololetí 2007 byly provedeny návštěvy ve 27 domovech důchodců, popř. v penzionech pro důchodce (dále „**domovy pro seniory**“). K tématu poskytování sociální péče v tomto typu zařízení proběhlo rovněž jednání s pověřenými pracovníky Ministerstva práce a sociálních věcí a dne 21. května 2007 ochránce uspořádal odbornou konferenci „*Sociální služby v domovech pro seniory*“. Ve druhém pololetí potom byla navštívena dvě **příjímácká azylová střediska** (jedná se o veškerá zařízení tohoto druhu na území republiky), a poté probíhaly tzv. **následné návštěvy zařízení**, jejichž cílem bylo zjistit, jakým způsobem jsou realizována opatření, která ochránce v jednotlivých typech zařízení navrhl v minulém roce.

### 1. Domovy pro seniory

Od ledna do června 2007 byly provedeny systematické návštěvy **27 domovů pro seniory** s cílem ověřit, jak je s klienty zařízení zacházeno a zda jsou respektována jejich práva. Důvodem návštěv byla rovněž aktuální situace v oblasti sociálních služeb, především přechod na nové poměry zavedené zákonem o sociálních službách (zákon č. 108/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) účinným od 1. ledna 2007. Zákon totiž zásadním způsobem mění podmínky poskytování sociálních služeb tím, že do této oblasti zavádí smluvní prvky, mění způsob financování služeb a stanovuje nové povinnosti obcím a krajům.

Systematické návštěvy proběhly v období, kdy plynula **půlroční lhůta pro zaregistrování zařízení** jako poskytovatele některé ze služeb sociální péče ve smyslu ustanovení § 120 odst. 5 zákona o sociálních službách. Podle názvu lze rozlišovat navštívené domovy důchodců, domovy pro seniory a penziony pro důchodce. Navštívená zařízení lze charakterizovat tím, že je v nich, až na výjimky, poskytováno trvalé **ubytování, strava a péče seniorům**, z nichž větší na je do jisté míry závislá na péči jiné fyzické osoby. Potřebnou míru péče a podpory uživatel hradí z příspěvku na péči, ubytování a stravu hradí ze svého příjmu (zákon úhradu limituje na 85 % příjmu). Příslušné plnění potom probíhá na základě smlouvy o poskytnutí sociální služby (§ 91 zákona o sociálních službách).

V době provedení návštěv panovala jak mezi poskytovateli služeb, tak mezi jejich uživateli značná **nejistota plynoucí z nové právní úpravy**. Seniorům byly postupně vyřizovány příspěvky na péči, přičemž v několika zařízeních tvořili klienti s příspěvkem sotva polovinu. Na zřizovatele dosud vesměs nepříznivě nedolehla změna systému financování z veřejných rozpočtů, hledí však napjatě k roku 2008, kdy lze očekávat snížení přerozdělovaných dotací.

Tabulka níže uvádí, která zařízení byla pracovníky Kanceláře navštívena. Své zastoupení měly všechny kraje České republiky, všechny typy zřizovatelů, zařízení různých velikostí.

Název zařízení	Forma	Kraj	Zřizovatel	Kapacita
Domov důchodců Albrechtice nad Orlicí	DZR	HK	Kraj	57
Domov pro seniory Bechyně	DD	JČ	Kraj	65
Domov důchodců Kosmonautů Brno	DpS, DZR	JM	Statutární město	119
Domov důchodců Český Dub	DD	LB	Kraj	104
Domově důchodců Čížkovice	DD	ÚS	Kraj	55
Domov pro seniory Doksy	DpS	LB	Město	60
Domov pro seniory Domažlice	DpS	PZ	Kraj	140
Domov pro seniory Dubí	DpS	ÚS	Kraj	343
Domov pro seniory Cheb	DpS	KV	Kraj	105
Domov důchodců Chválkovice	DpS	OL	Kraj	201
Domov důchodců Kladno	DpS	SČ	Město	197
Soukromý domov důchodců Nechanice	DD	KH	Soukromá FO	52
Domov svatě Zdislavy Opava	DpS	MS	Řeholní řád	21
Domov pro seniory Pačlavice	DpS	ZL	Obec	54
Domov pro seniory Podlesí	DpS	ZL	Kraj	227
Domov důchodců v Poličce	DpS	PD	Město	50
Domov důchodců Praha 4	DD	PR	Kraj (MHMP)	195
Penziony Domova důchodců Praha 8	Penzion	PR	Kraj (MHMP)	258 domov 457 penz.
Domov na hradě Rychmburk	DpS, DZR	PD	Kraj	72
Domov pro seniory Skalice	DpS	JM	Kraj	64
Domov pro seniory Soběsuky	DpS	OL	Město	54
G-centrum Tábor, domov pro seniory	DpS	JČ	Město	147
Domov pro seniory Telč	DpS	VY	Město	60
Domov důchodců Tmavý Důl	DD	HK	Kraj	110
Domov pro seniory Sosna, Třinec	DpS, DZR	MS	Město	185
Domov pro seniory, p.o., Velké Meziříčí	DpS, DZR	VY	Kraj	165
Domov důchodců Všestudy	DD	SČ	Kraj	51

**Vysvětlivky k tabulce:**

Zkratky v tabulce ve sloupci Forma vychází ze stavu v době návštěvy (často před registrací podle zákona o sociálních službách): DD = domov důchodců; DpS = domov pro seniory; DZR = domov se zvláštním režimem; Penzion = domov-penzion pro důchodce dle původního znění § 61 odst. 1 písm. l) vyhlášky č. 182/1991 Sb.

Zkratky ve sloupci Kraj: KH = kraj Královéhradecký, JČ = kraj Jihočeský, JM = kraj Jihomoravský, LB = kraj Liberecký, PZ = kraj Plzeňský, ÚS = kraj Ústecký, KV = kraj Karlovarský, OL = kraj Olomoucký, SČ = kraj Středočeský, MS = kraj Moravskoslezský, ZL = kraj Zlínský, PD = kraj Pardubický, PR = Hlavní město Praha, VY = kraj Vysočina.

## Zjištění a doporučení ochránce

### Technický stav budov, ochrana soukromí

Stranou doporučení ochránce nezůstával technický stav budov, který sice představuje okolnost bezprostředně nezávislou na úsilí zaměstnanců, která však mimořádně ovlivňuje kvalitu života seniorů. Bohužel lze zobecnit, že většina seniorů v pobytovém zařízení sociálních služeb žije s minimálním standardem soukromí v tří- a vícelůžkových (až šestiúžkových) pokojích, kde u sebe může mít jen nejnnutnější věci běžné potřeby a oblečení, někdy i bez možnosti uzamčení ve skřínce či stolku. Případná doporučení adresovaná zařízením, popř. jejich zřizovatelům, směřovala ke **zlepšení standardu bydlení** (bezbariérové bydlení, maximálně třílůžkové pokoje, alespoň jedna uzamykatelná součást nábytku).

### Vnitřní předpisy

Vnitřní předpisy (domácí řády) některých zařízení obsahují ustanovení odporující právním předpisům. Například se jedná o podmiňování vycházek či návštěv klientů souhlasem pracovníků zařízení, stanovování povinnosti podstupovat lékařská vyšetření, odebírání osobních dokladů apod. Během návštěv bylo dále zjištěno mnoho příkladů **restriktivního přístupu ke klientům**: nevydávání klíčů od pokojů, zakazování sledování televize v noci, nemožnost neodebírat lékařem předepsanou dietu, neumožnění (nebo zakazy) používání kuchyňských spotřebičů, zakazování kouření a konzumace alkoholu, nevracení ani části úhrad za dny pobytu mimo zařízení. Pokud jde o denní režim zařízení, nevychází až na výjimky ze zvyklostí a potřeb ubytovaných klientů, nýbrž z provozních aspektů. V mnoha zařízeních není brán ohled na důstojnost a stud seniorů: před vstupem do pokoje personál neklepe, toalety a koupelny nelze uzamknout ani jinak dát najevo jejich obsazení, osobní hygiena a jiné intimní úkony jsou u nesoběstačných klientů prováděny bez zástěn či jiných opatření pro zachování soukromí.

### Opatření omezující pohyb

Používání opatření omezujících pohyb osob (§ 89 zákona o sociálních službách) je v zařízeních pro seniory poměrně časté. S ohledem **na ochranu základního práva na svobodu pohybu a pobytu** ochránce opakovaně kritizoval některá nevhodná použití omezujících opatření: (1) personál zařízení podává tlumivé léky na základě vlastního uvážení s tím, že lékař jen dopředu naordinoval paušálně konkrétní medikament „*pro případ neklidu*“; (2) v některých zařízeních byli dementní klienti bez dalšího zamykáni ve svých pokojích, a to i celodenně; (3) postranice u lůžek jsou používány všude, často bez ohledu na pohyblivost klientů, bez analýzy rizik a možností klienta. Ochránce v této souvislosti formuloval **zásady pro používání oprávněných omezujících opatření** (viz [http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cininnost/ochrana.php&doc=780#\\_Toc174786045](http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cininnost/ochrana.php&doc=780#_Toc174786045)).

### Plánování průběhu poskytování sociální služby

Podle zákona o sociálních službách (§ 88 písm. f) je povinností zařízení plánovat spolu s uživatelem průběh poskytování sociální služby a vést patřičně související záznamy. V mnoha zařízeních je tato činnost vykonávána pouze **formálně**, často se stejnými výstupy pro všechny klienty zařízení a **bez odborné připravenosti personálu**. Z návštěv vyplynulo, že personál seniorských zařízení se často není schopen domluvit s dementními klienty. Ochránce v této souvislosti doporučoval náležité proškolení personálu a větší využívání individuálních plánů.

### Fakultativní služby

Zákon o sociálních službách (§ 35) hovoří o základních a fakultativních činnostech při poskytování sociálních služeb. Ochránce se přitom v praxi v řadě případů setkal s tím, že ředitelé jednotlivých zařízení neměli shodné názory na to, které činnosti spadají do „*povinného standardu*“ a které mohou být poskytovány „*nad rámec*“ (v těchto případech je samozřejmě potřeba, aby si klienti za takové služby **připlatili**, neboť úhrada péče se zde již neděje z příspěvku na péči). Ochránce v těchto případech upozornil na to, že **zákon vymezuje základní činnosti pro domovy pro seniory tak široce** (§ 49 odst. 2), že většinu činností, které ředitelé považovali za fakultativní, je třeba považovat za „*činnosti základní*“. Ochránce navštíveným zařízením nabídl řešení, které vychází z toho, pro jaké činnosti, resp. omezení byl konkrétnímu klientovi přiznán příspěvek na péči. Péči, kterou klient vzhledem k **míře své nesoběstačnosti** zvládat nemůže, musí dostat za cenu příspěvku (tedy bez dalších úhrad). **Zbytek může být zpoplatněn**. Znamená to, že některé činnosti v určitých případech klient hradit bude a některé ne (bude záležet na jeho schopnostech).

## Smlouvy o poskytování péče

Přechod na smluvní systém probíhal mnohde **formálně**. Vedení některých zařízení dosud vyčkávala a poměry zůstávaly nezměněny. Tříleté přechodné období platnosti původních „*rozhodnutí o přijetí do zařízení sociální péče*“ (§ 120 odst. 6 zákona o sociálních službách) bylo v některých zařízeních ignorováno a klienti byli **tlačeni k podepisování formulářových smluv**, v jiných zařízeních představitelé netajili své **nejasnosti ohledně právního postavení stávajících klientů a způsobu financování** po dobu přechodného období. Ochránce se nejčastěji setkal s těmito nedostatky: (1) vedení zařízení nepřipouštělo individualizaci obsahu smlouvy; (2) stávající klienti nebyli informováni o zákonem stanoveném tříletém přechodném období; (3) zařízení ke sjednávání smluv nepřizvala rodiny klientů a nediskutovala s klienty o obsahu smlouvy; (4) zařízení uzavírala smlouvy se zcela dementskými klienty (fakticky nezpůsobilými k právním úkonům); (5) některé smlouvy připravovaly podmínky pro nezákonné vymáhání „*dluhu*“ (tj. rozdíl mezi vypočtenou úhradou za pobyt v domově a fakticky uhrazenou částkou, která odpovídala zákonem stanovenému maximu 85 % z příjmu uživatele služby).

## Komunikace s ministerstvy

**Ministerstvu práce a sociálních věcí**, jakožto ústřednímu orgánu odpovědnému za situaci v sociálních službách, ochránce doporučil mimo jiné řešit:

- situaci klientů, jež soud nezbavil způsobilosti k právním úkonům (ani je v ní neomezil), ale kteří vzhledem ke svému zdravotnímu/duševnímu stavu fakticky nejsou právně způsobilí, aby nebyli znevýhodněni při uzavírání smluv o poskytnutí sociální služby;
- metodiku uzavírání smluv o poskytnutí sociální služby (odstranit situaci, kdy zařízení zneužívají postavení silnějšího subjektu; sjednotit výpovědní podmínky apod.);
- metodiku používání opatření, která mohou způsobit omezení pohybu osob.

Ministerstvo ochránci sdělilo, že jeho doporučení jsou plně v souladu s jeho úmysly (ministerstvo připravuje metodiku uzavírání smluv a metodiku používání opatření omezujících pohyb; současně ministerstvo začíná spolu s resortem justice pracovat na úpravě opatrovnictví a způsobilosti k právním úkonům).

**Ministerstvu zdravotnictví** ochránce doporučil iniciovat legislativní proces tak, aby bylo používání opatření omezujících pohyb ve zdravotnických zařízeních v souladu s požadavky mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána. Podle názoru ochránce by se totiž měla právní úprava používání omezujících opatření v sociálních a zdravotnických zařízeních sjednotit.

Ve vztahu k problematice opatření omezujících pohyb se ochránce rovněž zaměřil na uplatnění připomínek k Podnětu Rady vlády České republiky pro lidská práva k používání opatření omezujících pohyb při poskytování sociálních služeb (viz část II. této zprávy, str. 16).

## 2. Azylová přijímací střediska

Ve třetím čtvrtletí roku 2007 byly provedeny návštěvy dvou přijímacích azylových středisek v České republice, a to střediska ve **Vyšních Lhotách** a střediska v **Praze-Ruzyni** (*k problematice práv osob umístěných v azylových zařízeních viz též část III. této zprávy, str. 62*).

Zřizovatelem obou zařízení je Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra. **Režim pobytu v obou střediscích je rozdílný.**

V případě střediska v Praze-Ruzyni se jedná o místo, kde jsou soustředěni žadatelé o azyl v rámci tzv. „**letištní procedury**“ (§ 73 zákona o azylu). Z pohledu právní úpravy i **stavebně technické koncepce zařízení** by zde měli být žadatelé umístěni po relativně krátkou dobu. V praxi však v některých případech dochází k tomu, že se žadatelé o azyl v tomto středisku nacházejí po celou dobu azylového řízení (v době provádění šetření zde byli někteří žadatelé umístěni i do doby, než bylo soudem rozhodnuto o jejich žalobě proti rozhodnutí o neudělení azylu; současně se v mnoha případech čekalo, než Nejvyšší správní soud rozhodne o kasační stížnosti). Situaci ohledně celkové délky pobytu potom do jisté míry zkomplikovala novela zákona o azylu účinná od 21. prosince 2007 (novela č. 379/2007 Sb.), která stanoví maximální pobyt v letištním zařízení na 120 dnů (poté musí být žadatel o azyl přesunut do jiného zařízení na území České republiky, a to bez ohledu na to, zda ve věci rozhodne soud). Ochránce přitom považuje úroveň ubytování ve vztahu k možnému 4 měsíčnímu pobytu za nevyhovující.

V případě zařízení ve Vyšních Lhotách jde o středisko, kde žadatelé o azyl pobývají do provedení úkonů vyjmenovaných v zákoně (identifikační úkony, lékařská vyšetření, ukončení karantény). Poté jsou přemísťováni do jiných pobytových středisek na území České republiky.



Přijímací středisko	Celková kapacita	Počet umístěných	Z toho dětí
Vyšní Lhoty	580	117	15
Praha-Ruzyně	45	39	6

#### Vysvětlivky k tabulce:

Ve sloupci Počet umístěných se jedná o počet žadatelů nebo cizinců, kteří projevili úmysl požádat o udělení mezinárodní ochrany, kteří se nacházeli v přijímacím středisku v době návštěvy pracovníků Kanceláře.

## Zjištění a doporučení ochránce

### Kamerové systémy

Ochránce zjistil, že venkovní prostor a chodby obou přijímacích středisek jsou snímány kamerovým systémem. Přestože důvodem zavedení kamerového systému byla prevence násilí a šikany, ochránce upozornil na to, že v zákoně o azylu neexistuje zákonný podklad pro instalaci audiovizuálních prostředků (zákonné řešení nepředstavuje ani nově přijatý § 132a zákona o pobytu cizinců, který na azylová zařízení nedopadá). S ohledem na tuto skutečnost **vidí ochránce instalaci kamer v prostorách obou zařízení jako problematickou** a o věci dále jedná se Správou uprchlických zařízení Ministerstva vnitra.

### Ubytovací podmínky

Návštěvou obou zařízení bylo zjištěno, že ubytovací podmínky v nich se značně liší. Rozdíl je dán především tím, že středisko v Praze-Ruzyni je přizpůsobeno podmínkám přísně střeženého tranzitního prostoru mezinárodního letiště a rovněž celkovými **stavebně technickými parametry zařízení**. Paradoxně by zde právě z tohoto důvodu neměli žadatelé o azyl pobývat delší dobu (zařízení bylo koncipováno pro krátkodobý pobyt žadatelů, jejichž žádosti jsou zjevně nedůvodné). Ochránce však zjistil, že se toto středisko v praxi mění v klasické pobytové zařízení, což je nevhodné z několika důvodů. Nedostatky se projevují jednak ve standardu ubytování (žadatelé o azyl nemají oproti jiným ubytovacím střediskům k dispozici elektrospotřebiče využitelné k přípravě stravy, nejsou dodrženy požadavky na kapacitu ubytovacích místností, ložnice nejsou vybaveny záclonami, vyjma ložnic nejsou prostory zařízení osvětleny přímým denním světlem apod.), dále zařízení nedisponuje dostatečným **prostranstvím pro pobyt osob na čerstvém vzduchu** (součástí objektu je pouze dvorek omezených rozměrů, fakticky se jedná o vyhrazenou část letištní plochy, která v důsledku vysoké hlukové a splodinové zátěži z letadel značně znepříjemňuje pobyt venku). Problematické je také umístování dětí ve středisku, protože zařízení není pro jejich pobyt vybaveno (nově tento problém vyřešila zmiňovaná novela zákona o azylu, která neumožňuje v tomto typu zařízení držet zranitelné kategorie osob, včetně dětí).

Ve vztahu k ubytovacímu standardu ochránce především navrhl, aby došlo ke **snížení počtu ubytovaných osob na nejkratší možnou dobu**. Ke dni pracovní této zprávy ochránce o této věci jedná s Ministerstvem vnitra.

### Přijímání návštěv, přístup k sociálním pracovníkům

Z přísného zabezpečení letiště vyplývají i další úskalí, která se týkají přijímání návštěv. Ačkoli mají ubytovaní právo přijímat návštěvy, realizace tohoto práva je výrazně ztížena **formální procedurou**, která je komplikovanější než např. v zařízeních pro zajištění cizinců (viz oddíl 3.3 této části zprávy, str. 75). Z bezpečnostních důvodů dále nemají cizinci (na rozdíl od střediska ve Vyšních Lhotách) přímý přístup k sociálním pracovníkům (prostor mezi žadateli o azyl a sociálními pracovníky je oddělen mříží). Ochránce doporučil systém přijímání návštěv změnit, stejně jako zajistit přímý kontakt žadatelů o azyl se sociálními pracovníky.

### Srovnání obou zařízení

Ochránce po provedeném šetření konstatoval, že osoby, které do České republiky přicestují s úmyslem požádat zde o udělení azylu, jsou vystaveny dvěma **odlišným způsobům zacházení** v závislosti na tom, ve kterém přijímacím středisku jsou umístěny. Ochránce o této „disproporcii“ bude i nadále jednat s Ministerstvem vnitra a bude se snažit působit na Odbor azylové a migrační politiky tak, aby v letištním zařízení bylo ubytováno pouze malé procento žadatelů o azyl, a to po co nejkratší dobu.

### 3. Následné návštěvy

Od roku 2006, kdy byla působnost ochránce rozšířena na provádění detenčních návštěv, realizoval ochránce návštěvy v různých typech zařízení. S ohledem na potřebu vyhodnocení efektivity návštěv bylo potřeba provést **následné návštěvy některých zařízení** navštívených v roce 2006 (těmito aktivitám se ochránce věnoval v druhém pololetí 2007). Při následných návštěvách se ochránce nezaměřoval prioritně na systémové nedostatky, ale v popředí jeho zájmu stála zjištění, do jaké míry byly realizovány příslibené změny, které vyplynuly z první návštěvy daného zařízení.

Následné návštěvy byly provedeny ve:

- dvou zařízeních sociálních služeb (šlo o domov se zvláštním režimem a o domov pro osoby se zdravotním postižením),
- pěti policejních zařízeních,
- dvou zařízeních pro zajištění cizinců,
- dvou léčebnách dlouhodobě nemocných,
- třech věznicích,
- jednom výchovném ústavu.

#### 3.1 Zařízení sociálních služeb

Pro provedení následných návštěv si ochránce vybral Ústav sociální péče pro tělesně postižené v Hořicích v Podkrkonoší a Domov se zvláštním režimem Bolevec.

**Výsledky následných návštěv obou zařízení byly naprosto rozdílné.** V domově Bolevec ochránce ocenil dobrou vůli, postupnou realizaci doporučení a snahu dostat požadavkům vyplývajícím ze závěrečného stanoviska ochránce po návštěvách v roce 2006. Naopak, **v ústavu v Hořicích** musel ochránce konstatovat, že většina jeho **doporučení nebyla respektována ani realizována** (především se jedná o odstranění nedostatků v individuálním plánování, posílení soukromí klientů, úpravu režimu vydávání jídla a provádění osobní hygieny). Vzhledem k přetrvávajícím závažným nedostatkům jednal ochránce se zástupcem zřizovatele tohoto ústavu o konkrétních opatřeních a postupech, které povedou jednak k realizaci doporučení ochránce, ale i k postupnému naplňování standardů kvality v daném zařízení.

#### 3.2 Policejní cely

V období srpen–září 2007 proběhly následné návštěvy 4 policejních útvarů, které zřizují policejní cely. Ve třech případech (Brno, Ostrava, Plzeň) se jednalo o kapacitně větší, vězeňsko-escortní oddělení, v jednom případě (Chomutov) šlo o oddělení hlídkové služby. Při následných návštěvách se ochránce zaměřoval i na realizaci nového vnitřního předpisu Policie České republiky (Pokyn policejního prezidenta č. 118/2007, o policejních celách), který má výrazný vliv na práva osob umístovaných do policejních cel.

Následnými návštěvami bylo zjištěno, že **některá dílčí doporučení ochránce byla respektována** (šlo například o odstranění madel, k nimž lze zadrženého v cele připoutat, vybavení všech lůžek matracemi, zřízení návštěvní místnosti apod.). Současně se projevila i snaha rozšiřovat počet ženských příslušnic policie, což má pozitivní dopad mj. na realizaci bezpečnostních prohlídek zadržených žen.

Naopak **mnohá doporučení ochránce**, která se ve velké míře promítla i do nového vnitřního předpisu Policie České republiky a jsou proto pro policejní pracovníky přímo závazná, **realizována nebyla**. Jde zejména o materiálně-technické vybavení policejních cel, jako je např. osvětlení s dvojitým režimem (denním a nočním s tlumeným světlem) nebo oddělení toalet ve dvoulůžkových celách od lůžkové části. Na odstranění těchto nedostatků však v mnoha případech útvary policie pracují a ochránci byly příslibeny brzké termíny změn.

Nejzávažnějším problémem, který se stále nepodařilo odstranit, je **formalisticky poji-mané poučování o právech a povinnostech** osob umístovaných do policejních cel. Pouze výjimečně se ochránce setkal s tím, že zadrženým osobám byly předány kopie poučovacích formulářů tak, aby osoba umístěná do cely věděla, že si může říct např. o kartáček na zuby, deku či toaletní papír.

### 3.3 Zařízení pro zajištění cizinců

V roce 2007 proběhly též následné návštěvy dvou zařízení pro zajištění cizinců (Poštorná a Bělá-Jezová). Zařízení ve Velkých Přílepech (*viz též část III. této zprávy, str. 62*) bylo rovněž navštíveno, a to v rámci individuální návštěvy v době, kdy sloužilo dočasně jako detašované pracoviště příjmacího střediska Praha-Ruzyně.

Následnými návštěvami bylo ověřeno, že došlo k **realizaci doporučení ochránce** ve věci zajištění jazykových mutací poučovacích formulářů. Ze strany Správy uprchlických zařízení Ministerstva vnitra je rovněž patrná snaha o oddělené ubytování cizinců zejména podle národnostních kritérií, byly odstraněny vnější zarážky na dveřích pokojů cizinců, byl zlepšen stav přísného režimu (oddělení toalet od zbytku místností neprůhlednou přepážkou, v prostorách cel přísného režimu byly vyvěšeny jazykové mutace vnitřních řádů), byla zastavena praxe, kdy byl do přísného režimu umístěn cizinec se sebepoškozujícími tendencemi, nebo plošná přítomnost zaměstnanců bezpečnostní služby během návštěv cizinců. Rovněž byl vylepšen technický stav obyvatelných částí zařízení (sprchové závěsy, zrcadla, varné konvice atd.). V obecné rovině bylo také zlepšeno postavení těhotných žen, zejména co se týče jejich stravování.

Naopak se **nepodařilo Správu uprchlických zařízení přesvědčit** o nutnosti zřídit cizincům uzamykatelné skříňe, odstranit mříže na pokojích cizinců tak, aby si mohli bez potíží regulovat větrání a topení, nebo vytvořit takové cizojazyčné texty, které by cizince seznamovaly s účinky a povahou léků, které dostávají, jakož i s povahou vyšetřovacích úkonů, jimž jsou nuceni se v zařízeních podrobit. O realizaci těchto opatření bude ochránce se zřizovatelem příslušných zařízení i nadále jednat.

### 3.4 Léčebny dlouhodobě nemocných

Ve druhém pololetí roku 2007 byly vykonány následné návštěvy dvou léčeben dlouhodobě nemocných (těchto zdravotnických zařízení bylo v roce 2006 navštíveno celkem pět). Vzhledem k charakteru léčeben (hospitalizace se zde může protáhnout až na několik let; pacienti trpí často velmi závažným poškozením zdraví a soběstačnosti) se jedná o místa, kde je riziko zneužití závislosti na péči významné.

V případě obou následně navštívených léčeben ochránce **ocenil konstruktivní přístup při realizaci doporučení**. Zjištění plněných doporučení převažovala nad zjištěními opačnými. Například došlo k rozšíření počtu sociálních pracovníků, dále byly pořízeny zámky na noční stolky pacientů, byly změněny vnitřní předpisy a formuláře léčeben včetně domácích řádů, změnila se pravidla pro pohyb pacientů po zařízení.

**Situace se** vzhledem k problémům koncepčního rázu **nezlepšila** v otázkách snížení počtu lůžek na pokojích, zvýšení počtu ošetrovatelského personálu, zajištění jistého standardu soukromí a důstojnosti při úkonech hygieny nesoběstačných pacientů a někdy i zdravotních úkonů.

### 3.5 Věznice

Následné návštěvy proběhly ve věznici Bělušice, ve věznici Plzeň a ve věznici Valdice. Účelem návštěv bylo ověření přijatých opatření k nápravě po systematických návštěvách věznic, které proběhly ve třetím čtvrtletí roku 2006, kdy bylo navštíveno sedm věznic profilovaných jako věznice s ostrahou a zvýšenou ostrahou.

Mezi **realizovaná doporučení** lze zařadit: upravení prostoru pro vycházky odsouzených; odsouzeným je nabízeno více aktivit; došlo k posílení ochrany možných objektů násilí. V jedné věznici byly vytvořeny lepší podmínky pro návštěvy. **Nesplněno** zůstává zejména doporučení týkající se chybějící zákonné úpravy pro existenci oddělení a režimu se zesíleným stavebně technickým zabezpečením, které je zmíněno pouze v prováděcím právním předpise (*viz též část III. této zprávy, str. 53*). Navštívená zařízení se i nadále potýkají s problémem nedostatku odborného lékařského personálu (lékařská péče je sice zajišťována na požadované úrovni, nikoli však kmenovými lékaři věznice, ale za pomoci externistů). Tato situace je příčinou zvýšených nákladů na provoz a nároků na organizaci práce, zejména strážní služby.

*K problematice navrhovaných koncepčních změn vězeňské legislativy viz též část VI. této zprávy, str. 86.*

### **3.6 Zařízení, v nichž se vykonává ústavní a ochranná výchova**

Ze čtyř ústavů, v nichž se vykonává ústavní a ochranná výchova, navštívených v roce 2006, byly následné návštěvy provedeny ve Výchovném ústavu Polanka nad Odrou. Zařízení realizovalo mimo jiné tato doporučení: ústav nově zaměstnává psychologa, chovanci mají možnost nosit oděv dle vlastního výběru, prodloužení pobytu v ústavu není již pojímáno ve vnitřních předpisech jako trest, chlapci s ústavní výchovou již mohou přijímat návštěvy podle zákona a jsou jim povoleny vycházky v souladu se zákonem. Stále se však nepodařilo zajistit praktickou část výuky a nebyly zlepšeny materiální podmínky pro přijímání návštěv.

## ČÁST V DISKRIMINACE, SOCIÁLNÍ VYLOUČENÍ

S ohledem na potenciální rozšíření působnosti ochránce v oblasti prosazování práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací (vládní návrh tzv. antidiskriminačního zákona, Poslanecká sněmovna, 2007, V. volební období, sněmovní tisk č. 253) považuje ochránce za důležité prezentovat některé poznatky z této oblasti, které získal v rámci výkonu své stávající působnosti (tedy zejména při prošetřování činnosti správních úřadů). Do působnosti ochránce v oblasti ochrany před diskriminací spadají zejména:

- inspektoráty práce (oblast pracovněprávních vztahů),
- Česká obchodní inspekce (ochrana spotřebitele, přístup ke zboží a službám),
- Česká školní inspekce (přístup ke vzdělání),
- úřady práce (přístup k zaměstnání, dávky státní sociální podpory),
- Inspekce sociálních služeb (sociální služby),
- Ministerstvo vnitra (dozor nad územní samosprávou),
- orgány sociálně právní ochrany dětí (péče o děti a sociálně slabé rodiny),
- obecní úřady (dávky v hmotné nouzi).

V oblasti ochrany před diskriminací ochránce za dobu svého působení vysledoval tyto jevy:

### Diskriminace v oblasti přístupu k bydlení a nová koncepce sociálního bydlení

Na ochránce se stále častěji obracejí lidé, kteří se nacházejí v **obtížné sociální situaci** (jedná se především o seniory, zdravotně postižené, rodiny s dětmi, osamělé rodiče s dětmi, osoby, kterým končí nájemní smlouva na dobu určitou, osoby přicházející z výkonu trestu odnětí svobody nebo o „*osoby žijící na ulici*“) a žádají o pomoc při zajištění bydlení. S těmito podněty souvisí podání, která kriticky poukazují na rozšiřování „**sociálně vyloučených lokalit**“, do nichž jsou sociálně slabé rodiny sestěhovávány (a to obvykle do staveb, které jsou stavebně-technicky nevyhovující). Většinou pak dochází k eskalaci problému zejména v případech, kdy je přistoupeno k **demolici** takových staveb a **hromadnému vystěhování** jejich obyvatelů. Ochránce se za dobu své činnosti zabýval takovými případy opakovaně a věnoval se zde zejména prošetření postupu obecních úřadů při poskytování dávek pomoci v hmotné nouzi, výkonu sociálně-právní ochrany dětí, postupu stavebních úřadů při posuzování stavebně-technického stavu budov, postupem orgánů ochrany veřejného zdraví a úřadů práce.

Za rok 2007 lze jako příklad zmínit vystěhování romských obyvatel z pavlačového domu č. p. 1336 ve Vsetíně. Ochránce zde důrazně odmítl export sociálně vyloučených rodin a konstatoval, že v činnosti dotčených správních úřadů existovaly výrazné rezervy, především v oblasti preventivní činnosti a sociální práce s romskými rodinami (viz část II. této zprávy, str. 13).

Vzhledem k tomu, že Výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice Senátu Parlamentu České republiky doporučil, aby závěrečné stanovisko ochránce bylo využito jako podklad pro města a obce České republiky, požádal ochránce ministra vnitra, aby do přijetí zákona o sociálním bydlení poskytl obcím **metodické vedení**. Ochránce se dále ve věci sociálního bydlení účastnil pracovních schůzek pořádaných Ministerstvem pro místní rozvoj k projektu „*Zpřesnění definice sociálního bydlení, vymezení podpory sociálního bydlení a rozšíření finanční podpory obcí v oblasti sociálního bydlení s důrazem na odpovědnost obcí*“ (viz část VI. této zprávy, str. 82).

Samostatnou kapitolu podnětů představují **stížnosti na podmínky přístupu k obecnímu bytovému fondu**. Rada obcí postup pro rozhodování o žádostech o pronájem obecního bytu upravila **pravidly**, v nichž stanovila kritéria pro přijetí žádostí a jejich vyhodnocení. Některá z takto stanovených kritérií vzbuzují pochybnosti o jejich zákonnosti, mnohdy i ústavnosti. Vzhledem k tomu, že se zde jedná o výkon obecní samosprávy, ochránce se snaží ve věci působit prostřednictvím šetření dozorových pravomocí ministerstva vnitra (viz část III. této zprávy, str. 67).

V poslední době se ochránce opakovaně setkal například s tím, že **osoby pobírající peněžitou pomoc v mateřství/rodičovský příspěvek** jsou při projednávání žádostí „**bodově**

**znevýhodněny**“ nebo že jsou vůbec vyloučeny z možnosti ucházet se o pronájem obecního bytu. Ochránce je toho názoru, že se v těchto případech může jednat o diskriminaci z důvodu pohlaví, neboť osobami pobírajícími tyto dávky jsou především ženy. Ochránce proto opakovaně inicioval setkání se zástupci Ministerstva vnitra a usiluje o řešení v rámci dozoru a metodiky. U prověření ostatních podmínek, jako je například shromažďování údajů o bezúhonnosti žadatele a členů jeho rodiny, hodlá ochránce spolupracovat s Úřadem pro ochranu osobních údajů.

Samotné dozorové mechanismy však nemohou být efektivním prostředkem ochrany před diskriminací, neboť na provedení dozoru nemá občan právní nárok a dozorová opatření nesměřují k řešení konkrétního případu. Nápravu lze očekávat až v okamžiku přijetí tzv. antidiskriminačního zákona, který představuje mj. implementaci tzv. Rasové směrnice (2000/43/ES), jež zakotvuje požadavek rovného zacházení v přístupu ke zboží a službám, včetně přístupu k bydlení.

## Diskriminace v přístupu k zaměstnání a v pracovněprávních vztazích

Na ochránce se obraceli uchazeči o zaměstnání se stížnostmi na **výběrová řízení**. Nejčastějšími tvrzenými diskriminačními důvody byly věk (u absolventů, uchazečů blízkých důchodovému věku), pohlaví (u žen po návratu z rodičovské dovolené), národnost (u Romů), ale i zdravotní stav (nastavení fyzických předpokladů pro výkon práce). Ve většině případů byli stěžovatelé informováni o možnosti bránit se diskriminačnímu jednání žalobou k soudu, popřípadě o možnosti podat podnět příslušnému úřadu práce, jejichž postup je ochránce oprávněn prošetřit.

*Podnět sp. zn.: 3209/2005/VOP/PKD*

**Porušení zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace při přijímání do zaměstnání je závažným pochybením, za které by měly úřady práce sankcionovat kontrolovaný subjekt uložením pokuty.**

*Na ochránce se obrátil pan P. V. se stížností na postup Úřadu práce Brno-město při provádění kontroly u subjektu (působícího v oblasti sdělovacích prostředků), u kterého se stěžovatel ucházel o zaměstnání. Na základě inzerátu zveřejněného v denním tisku se stěžovatel přihlásil do výběrového řízení na místo reportéra, přičemž splňoval veškeré požadavky uvedené v inzerátu. Přesto od společnosti obdržel sdělení, že nebyl zařazen do užšího kola výběru. Měl zato, že důvodem pro nezařazení do užšího kola nemohla být jiná skutečnost než jeho věk, neboť v nabídce práce uveřejněné též na internetových stránkách bylo uvedeno, že „práce je nabízena v kolektivu mladých lidí“, což stěžovatel považoval za skrytý požadavek na nižší věk uchazečů.*

*Úřad práce provedl u příslušné společnosti kontrolu a shledal porušení zákazu diskriminace, neboť kontrolovaný subjekt uveřejnil v denním tisku inzerát s nabídkou zaměstnání, jehož obsahem byla mj. i podmínka věku do 30 let. Úřad práce uložil kontrolované osobě povinnost odstranit zjištěné nedostatky a podat o tom písemnou zprávu.*

*Ochránce přesto shledal v postupu úřadu pochybení. Zejména úřadu vytkl, že nepřistoupil k uložení pokuty za spáchání správního deliktu. Opatření uložené úřadem podle ochránce sice působí do budoucna, avšak inzerát obsahující jasně diskriminující znak (věk) byl v minulosti otištěn již dvakrát. Jeho znění tak mohlo odradit větší počet potencionálních uchazečů o zaměstnání, kteří byli kontrolovanou osobou diskriminováni na základě věku. Uložení pokuty za toto závažné porušování zákona o zaměstnanosti by podle ochránce působilo preventivně nejen vůči kontrolované osobě, ale i vůči ostatním subjektům nabízejícím zaměstnání. Sankci však již nebylo možné uložit, a to s ohledem na prekluzivní lhůty stanovené pro zánik odpovědnosti za správní delikt. Ochránce proto úřad požádal, aby do budoucna postupoval k obdobným případům více restriktivně.*

Ochránce se také zabýval stížnostmi na **diskriminaci v pracovněprávních vztazích**. Zde nejčastěji tvrzeným diskriminačním důvodem byl věk (obvykle v odměňování, při skončení pracovního poměru). U některých podnětů, kde se již daná osoba marně obrátila na příslušný inspektorát práce, zahájil ochránce šetření (šlo například o stížnost zaměstnance na to, že zaměstnavatel neřešil šikanózní či mobingové jednání jeho spolupracovníků).

*Podnět sp. zn.: 5713/2006/VOP/PKD*

**Zaměstnavatel je povinen projednat se zaměstnancem na základě jeho žádosti stížnost na výkon práv a povinností vyplývajících z pracovněprávního vztahu.**

**Pokud tak neučiní a stížnosti zaměstnance ignoruje, vystavuje se nebezpečí spáchání přestupku či deliktu na úseku rovného zacházení.**

Na ochránce se obrátil pan J. K. se stížností na chybný postup Oblastního inspektorátu práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu se sídlem v Českých Budějovicích (dále jen inspektorát práce) při provádění kontroly dodržování pracovněprávních předpisů u zaměstnavatele, který se stěžovatelem odmítl projednat stížnosti na výkon práv a povinností plynoucích z pracovněprávního vztahu. Předmětem stížností bylo především jednání spolupracovníků stěžovatele a nadřízených zaměstnanců, které vnímal stěžovatel jako nevhodné, nevídané a urážlivé.

Ochránce po prošetření konstatoval pochybení inspektorátu práce, jež spočívalo v nedůslednosti při kontrolní činnosti. Inspektorát totiž nevyužil účelně všech svých oprávnění, jež mu přiznává zákon o inspekci práce, čímž nemohl dle ochránce zjistit skutkový stav věci (§ 3 správního řádu).

Náprava zjištěných pochybení inspektorátu práce měla dle ochránce spočívat v provedení kontroly u zaměstnavatele s využitím všech dostupných prostředků k zjištění a objasnění namítaných skutečností. Inspektorát práce v plné míře vytýkaná pochybení uznal a po opětovné kontrole konstatoval, že zaměstnavatel se dopustil správního deliktu na úseku rovného zacházení tím, že neprojednal se stěžovatelem stížnosti na výkon práv a povinností plynoucích z pracovněprávního vztahu a nezamezil obtěžování, kterého se vůči stěžovateli dopouštěli na pracovišti jiní zaměstnanci. Inspektorát současně uložil zaměstnavateli, aby ve stanoveném termínu provedl uložená opatření k nápravě a podal o nich inspektorátu písemnou zprávu.

## Diskriminace mužů v případě odchodu do důchodu

Samostatnou skupinou podání byly stížnosti na stanovení podmínek pro některé nároky v sociálním zabezpečení. Jako příklad lze uvést stížnosti **mužů dlouhodobě pečujících o děti** na stanovení **věku odchodu do důchodu**. Ten se totiž v závislosti na počtu vychovaných dětí snižuje pouze u žen, u mužů dřívější odchod do důchodu z důvodu výchovy dětí možný není.

Ochránci je známo, že v této věci rozhodoval Ústavní soud (náleží Ústavního soudu ze dne 16. října 2007, sp. zn. Pl. ÚS 53/04, vyhlášeno ve Sbírce zákonů pod č. 341/2007), který zamítl návrh na zrušení § 32 zákona o důchodovém pojištění (zákon č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a konstatoval, že „nesdílí názor, že... zrušením § 32 zákona o důchodovém pojištění by byla nastolena rovnost obou pohlaví ve vztahu k právu na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří. Došlo-li by ke zrušení napadeného ustanovení, bylo by odebráno jisté zvýhodnění ženám (matkám), aniž by v rámci zrovnoprávnění nabyli muži (otcové) stejné výhody, jakou mají ženy (matky)... V tomto kontextu Ústavní soud konstatuje, že v daném případě nastal rozpor mezi pozitivním zákonem a spravedlností“.

**Ochránce má na uvedenou problematiku odlišný názor** a dává stěžovatelům (mužům) za pravdu s tím, že v současné době neexistuje rozumný důvod, pro něž by měl být věk odchodu do důchodu u výchovy dětí snížen pouze ženám. Obdobným způsobem ostatně rozhodl Velký senát Evropského soudu pro lidská práva v případě *Stec a další proti Spojenému království* (rozsudek ze dne 12. dubna 2006, č. 65731/01 a 65900/01). Ochránce je toho názoru, že ačkoliv původně byl nižší důchodový věk u žen pečujících o děti pojímán jako legitimní opatření zvýhodňující ženy, **v současné době**, kdy došlo k **výrazným socioekonomickým změnám**, není v této věci **rozlišování mezi muži a ženami namístě**.





## ČÁST VI ZEVŠEOBECNĚNÍ POZNATKŮ – DOPORUČENÍ POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ

V této části souhrnné zprávy ochránce rekapituluje svá dosavadní doporučení upozorňující na potřebné změny právní úpravy, jež adresoval Poslanecké sněmovně v uplynulých letech. Současně ochránce připojuje nová doporučení, která vyplynula z jeho činnosti v roce 2007.

### 1. Vyhodnocení Zprávy vlády o využití doporučení veřejného ochránce práv na změny právní úpravy uvedené v Souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006

Poslanecká sněmovna při projednání Souhrnné zprávy veřejného ochránce práv za rok 2006 přijala usnesení (č. 383), v němž požádala vládu, aby se „zabývala legislativními podněty uvedenými v závěru Souhrnné zprávy a předložila do konce roku 2007 Poslanecké sněmovně zprávu o využití těchto podnětů“. Vláda jako reakci na doporučení ochránce vypracovala Zprávu o využití doporučení veřejného ochránce práv na změny právní úpravy uvedené v Souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006 (dále „**Zpráva o využití doporučení veřejného ochránce práv**“ nebo „vládní zpráva“), kterou předložila Poslanecké sněmovně v prosinci 2007 (Poslanecká sněmovna, 2007, V. volební období, sněmovní tisk č. 365). Vládní zpráva byla nejdříve projednána v petičním výboru a následně ji dne 6. února 2008 projednalo plénum Poslanecké sněmovny s tím, že zprávu vzalo na vědomí (usnesení č. 640). V průběhu rozpravy byl opakovaně vysloven požadavek, aby se ochránce ve své Souhrnné zprávě za rok 2007 zabýval i vyhodnocením toho, jakým způsobem vláda s jeho předchozími doporučeními naložila. Z tohoto důvodu ochránce nekoncepčuje tuto část zprávy tradičním způsobem (tedy uváděním splněných a nesplněných doporučení z předchozích let), ale věnuje se především svému pohledu na údaje, které jsou obsaženy ve vládní zprávě.

Ochránce na jednu stranu oceňuje **dílčí pokroky**, jichž bylo dosaženo v oblastech, ve kterých již řadu let existují nedostatky. Jedná se především o otázku hlukových zátěží z dopravy, dohledu nad exekuční činností, výplaty náhrad z Garančního fondu obchodníků s cennými papíry, dvojího státního občanství a domnělého státního občanství, průtahů v soudním řízení o mezinárodních únosech dětí anebo zakotvení informovaného souhlasu pacienta s léčbou. Ochránce nicméně plně nesdílí optimismus vlády, že se podařilo legislativně upravit většinu problémů, na které ochránce v Souhrnné zprávě za rok 2006 upozorňoval. Nižší ochránce upozorňuje pouze na ty legislativní podněty, které **dosud nebyly reálně splněny**.

#### 1.1 Pozemky bez vlastníka

Vláda v materiálu k této záležitosti uvádí, že se díky spolupráci mezi Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním a Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových podařilo dosáhnout dohody na řešení, které má spočívat v novelizaci katastrálního zákona (zákon č. 344/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Současně vláda uvádí, že tento materiál má být v souladu s legislativními pravidly vlády předložen vládě do konce roku 2007. Ochránce na jednu stranu oceňuje dílčí pokroky, ke kterým díky kooperaci zmiňovaných institucí došlo, nicméně musí konstatovat, že **materiál vládě předložen nebyl**, a proto toto legislativní doporučení není možné považovat za splněné. Ochránce přitom i nadále upozorňuje na to, že nevyřešení problematiky pozemků bez vlastníka i nadále komplikuje situaci, především ve stavebních řízeních a při realizaci liniových staveb.

**Ochránce proto i nadále doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení návrhu zákona, který vyřeší vlastnické vztahy k nemovitostem, jež jsou evidovány v katastru nemovitostí bez vlastníka, případně s vlastníkem neznámým, do konce roku 2008.**

#### 1.2 Zákon o hornické činnosti

Vláda v materiálu uvádí, že k doporučení přihlédne při návrhu novely platné právní úpravy. Ochránce se s takovým neurčitým vyjádřením nespokojuje a i nadále trvá na tom, že stávající praxe těžebních společností výrazným způsobem **narušuje ochranu vlastnictví** osob, jejichž nemovitosti jsou dotčeny těžbou. Ochránce je toho názoru, že určité otázky by při

„dobré vůli“ těžebních společností a řádném metodickém vedení Ministerstva průmyslu a obchodu mohly být překlenuty výkladem stávající právní normy. Nicméně zkušenosti ochránce nasvědčují tomu, že pokud nedojde k explicitnímu vyjádření určitých požadavků přímo do textu zákona, chování těžebních společností se nezmění. Ochránce proto požaduje zejména to, aby došlo ke změně znění ustanovení § 17 odst. 2 zákona o hornické činnosti (zákon č. 61/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů) takovým způsobem, jak tomu bylo v období od 1. ledna 2006 do 22. června 2006 (tj. zakotvením povinnosti těžební organizace „předložit dohody o vyřešení střetu zájmů i s vlastníky dotčených objektů v případech, kdy o to písemně požádají“).

**Ochránce i nadále doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení návrhu novely zákona o hornické činnosti, který uloží těžebním organizacím povinnost předložit dohody o vyřešení střetu zájmů i s vlastníky dotčených objektů v případech, kdy o to písemně požádají, do konce roku 2008.**

### 1.3 Státní správa na úseku znalců a tlumočnicků

Vláda v materiálu uvádí, že k doporučení ochránce přihledne při přípravě návrhu nového zákona o znalcích a tlumočnících. Ochránce nicméně shledal, že v plánu legislativních prací vlády na rok 2008 není obsažen věcný záměr zákona o znalcích a tlumočnících a je zde namísto toho uvedena novela stávajícího zákona (zákon č. 36/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Ochránce je toho názoru, že problematika absence nové úpravy zákona o znalcích a tlumočnících je Ministerstvu spravedlnosti známa již řadu let a že by mělo dojít ke změně celkové koncepce, nikoliv pouze k novele stávajícího zákona. Z tohoto důvodu ochránce navrhuje, aby vláda setrvala na svém příslibu a do konce roku 2008 připravila **věcný záměr nového zákona** o znalcích a tlumočnících.

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o**

- (1) schválení věcného záměru nového zákona o znalcích a tlumočnících do konce roku 2008 a**
- (2) předložení návrhu zákona o znalcích a tlumočnících do června 2009.**

### 1.4 Bydlení osob ohrožených sociálním vyloučením (sociální bydlení)

Ochránce vnímá absenci **legislativní úpravy sociálního bydlení** jako stále závažnější problém, který přispívá k postupnému propadu sociálně slabých občanů do chudoby a současně zvyšuje sociální napětí ve společnosti. Dále nelze odhlédnout od toho, že k přijetí zákona o sociálním bydlení by měla Česká republika přistoupit i s ohledem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, která předpokládá, že státy přijmou tzv. pozitivní opatření k ochraně práva na respektování rodinného života podle čl. 8 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Z tohoto hlediska evropský soud v uplynulých letech opakovaně konstatoval, že Česká republika porušila článek 8 Úmluvy, neboť nařídila předání dítěte do ústavní výchovy, a to z tzv. „bytových důvodů“ (viz rozsudky *Walla a Wallová proti České republice*, *Halvelka proti České republice*).

Vláda ve svém vyjádření uvádí, že návrh věcného záměru zákona bude předložen v dubnu 2008. Ochránce proto považuje toto opatření za podmíněně splněné, současně však upozorňuje na to, že návrh zákona musí splňovat jisté **kvalitativní podmínky**.

Předně je třeba definovat pojem sociálního bydlení, jednoznačně určit rozdělení pravomocí mezi osoby zajišťující sociální bydlení a vymezit cílovou skupinu sociálního bydlení. V této souvislosti ochránce trvá na tom, že jednu z klíčových rolí musí zaujímat obce, které jsou kromě řádného hospodaření s obecním majetkem povinny plnit i funkci sociální. Obce by tedy měly mít zákonem uloženou povinnost řešit bydlení svých sociálně slabých občanů a aktivně působit proti vzniku sociálně vyloučených lokalit (v tomto směru tedy je potřeba změnit ustanovení § 35 odst. 2 zákona o obcích, které v současné době ve věci sociálního bydlení obsahuje pouze obecnou a právně nevynutitelnou formulaci). Zákon by dále měl určit minimální standard bydlení a stanovit nutnost tvorby bytového fondu pro účely sociálního bydlení. Samozřejmým požadavkem je i vyřešení vazby sociálního bydlení na existující „sociální zákony“ (zákon o sociálních službách, zákon o pomoci v hmotné nouzi a zákon o státní sociální podpoře).

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o**

- (1) schválení věcného záměru zákona o sociálním bydlení do konce roku 2008 a**
- (2) předložení návrhu zákona o sociálním bydlení do června 2009.**

## 1.5 Provádění sterilizací

S ohledem na to, že v prosinci 2007 byl předložen do připomínkového řízení návrh věcného záměru zákona o specifických zdravotních službách, který má upravit otázku provádění sterilizací, a s ohledem na to, že v plánu legislativních prací vlády má být paragrafované znění tohoto zákona předloženo vládě do května 2008, považuje ochránce toto doporučení za podmíněně splněné (tedy za předpokladu, že vláda skutečně paragrafové znění schválí a předloží ho k projednání parlamentu).

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení zákona o specifických zdravotních službách, který by upravoval problematiku provádění sterilizací, do konce roku 2008.**

## 1.6 Důchody osob dlouhodobě pečujících o osobu blízkou

### Srovnávací výpočet

Ve své minulé souhrnné zprávě ochránce doporučil Poslanecké sněmovně, aby přijala návrh zákona, kterým budou provedeny změny **důchodových dávek osob dlouhodobě pečujících o osobu blízkou závislou na péči**. Po roce ochránce konstatuje, že se podařilo zrušit pětiletou hranici stanovenou pro krácení tzv. vyloučených dob na jednu polovinu (novela č. 152/2007 Sb.) Druhým navrhovanou změnu (spočívající v uzákonění **srovnávacího výpočtu** mezi důchodem stanoveným na základě započtení výdělků dosažených výkonem zaměstnání na minimální pracovní úvazek a důchodem určeným při uznání doby péče jako vyloučené doby) zapracovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí do návrhu parametrických změn v zákoně o důchodovém pojištění, který byl dne 11. února 2008 schválen vládou a v současné době je předložen k projednání Poslanecké sněmovně (Poslanecká sněmovna, 2007, V. volební období, sněmovní tisk 435).

**Ochránce proto doporučuje Poslanecké sněmovně, aby schválila doplnění ustanovení § 16 odst. 8 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů tak, jak je předpokládá vládní návrh tzv. parametrických změn v důchodovém pojištění.**

### Stanovení minimální výše důchodu

Přestože díky poslanecké iniciativě a iniciativě vlády byly (resp. v druhém případě mají být) provedeny dvě významné změny, které ve svém důsledku mohou vést ke zvýšení důchodů osob pečujících o osobu blízkou, ochránce i nadále shledává jako potřebnou ještě třetí změnu, spočívající **v zavedení minimální výše důchodů osob, které dlouhodobě pečují o blízkou osobu závislou na péči**. Důvodem je skutečnost, že se na ochránce stále obracejí desítky stěžovatelů, kteří dlouhodobě pečovali o blízkou osobu závislou na péči (často i několik desítek let) a mají přiznán důchod jen v minimální výši. Jedná se zejména o osoby, které osobní péči vykonávaly před rokem 1996. Na tyto osoby přijatá novela zákona o důchodovém pojištění nedopadá, neboť u nich nedocházelo ke krácení vyloučených dob. Nízký důchod je jim přiznán z toho důvodu, že prakticky celý život věnovaly péči o blízkou osobu závislou na péči, nemohly využít naplno svůj pracovní potenciál a době péče předcházely pouze velmi nízké výdělky např. z prvního zaměstnání. Dle názoru ochránce striktní uplatnění pojistného principu v těchto případech vyvolává nespravedlnost ze strany státu, neboť tyto osoby ušetřily svou osobní péči v domácím prostředí státu nemalé prostředky ze státního rozpočtu.

**Ochránce proto doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o důchodovém pojištění, kterou bude garantována minimální výše důchodu osobám, které dlouhodobě pečovaly o blízkou závislou osobu a neměly tak možnost získat v rozhodném období prakticky žádné výdělky, do konce roku 2008.**

## 1.7 Ohlašování přechodu majetku ze státu na obce

Vláda ve svém vyjádření uvádí, že přijetí tohoto doporučení lze pokládat za právně velice problematické, a to s ohledem na ústavní principy zaručující ochranu vlastnických práv.

Ochránce právní argumentaci uvedenou ve vládní zprávě respektuje, nicméně je toho názoru, že časové omezení ohlašování majetku, který na obce přešel na základě zákona č. 172/1991 Sb., je relevantní minimálně ve stejné míře, jako to zákonodárce učinil v případě tzv. restituční tečky (tj. časového omezení poskytování náhrad za majetek nevydaný v restituční). Ochránci je sice známo, že majetek na obce přešel *ex lege*, nicméně v demokratickém

právním stáť existují i jiné principy než „ochrana majetku územních samospráv“. Mezi takové principy patří zejména **princip právní jistoty**, který je kvůli časově neomezené možnosti ohlašování majetku v řadě případů narušován. Obce tak podávají ohlášení majetku i v těch případech, kdy tento majetek drží osoby na základě platných titulů v **dobré víře** již řadu let. V případě ohlášení jsou tyto osoby potom nuceny zahajovat nesmyslná soudní řízení o určení vlastnictví (vydržení), která jsou zatěžující nejen pro tyto osoby, ale i pro celou soudní soustavu.

Ochránce proto trvá na tom, že je zcela v souladu se základní civilistickou zásadou *vigilantibus iura scripta sunt*, aby došlo k časovému omezení práva ohlašovat majetek dle zákona č. 172/1991 Sb. (obce na ohlášení měly, oproti běžným restituentům, dostatečné množství času) a aby byl vyloučen zápis přechodu vlastnictví v těch případech, kdy majetek drží oprávněný držitel v dobré víře po dobu deseti let tak, jak je tomu u institutu vydržení (§ 134 OZ).

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, která by časově omezovala ohlašování přechodu majetku na obce a která by výslovně vyloučila zápis přechodu vlastnictví v těch případech, kdy je majetek v katastru nemovitostí zapsán na fyzickou nebo právnickou osobu, do konce roku 2008.**

## 1.8 Poskytování údajů z evidence obyvatel

Ochránce v předchozí souhrnné zprávě doporučil, aby poslanecká sněmovna přijala změnu zákona o evidenci obyvatel, podle které by bylo umožněno poskytnout žadateli údaj o **místě trvalého pobytu jiné osoby**, pokud s tím dotčená osoba bude souhlasit (v případě údajů o zemřelé osobě ochránce navrhl, aby údaje byly poskytovány za stejných podmínek, jako je tomu v případě nahlížení do sbírky matričních listin). Vláda v materiálu uvádí, že k tomuto doporučení přihlédne při návrhu nové právní úpravy registru obyvatel. V plánu legislativních prací vlády je u předložení návrhu věcného záměru zákona o registru obyvatel plánováno předložení vládě k projednání do konce roku 2008. Z tohoto důvodu považuje ochránce toto opatření za podmíněně splněné (tedy za předpokladu, že vláda skutečně schválí návrh věcného záměru a následně předloží parlamentu návrh v paragrafovém znění).

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o**

**(1) schválení věcného záměru nového zákona o registru obyvatel do konce roku 2008 a**

**(2) předložení návrhu zákona o registru obyvatel do června 2009.**

## 2. Nová legislativní doporučení ochránce

### 2.1 Nová koncepce ochrany spotřebitele

S ohledem na to, že zákon o ochraně spotřebitele byl přijímán na poslední chvíli v zanikajícím Federálním shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky (k projednání došlo dne 16. prosince 1992, tedy těsně před zánikem ČSFR), nese tento zákon stále pečeti doby svého vzniku. Jestliže byl tento zákon následně 24krát novelizován a byly do něj včleňovány i oblasti, které s ochranou spotřebitele přímo nesouvisí (například ochrana duševního vlastnictví celními orgány), je zcela namístě uvažovat o **přijetí zcela nové právní úpravy**, která by **koncepčním a efektivním způsobem garantovala práva spotřebitelů**, určovala, které orgány tato práva chrání, a současně vymezovala, které otázky veřejného zájmu budou předmětem dozorových kompetencí správních úřadů.

Nedostatky současné právní úpravy ochránce shledává především v tom, že v oblasti ochrany spotřebitele působí **celkem 14** (resp. 16) **úřadů**, které mezi sebou nespolupracují, a zmíněná **roztříštěnost** vede k právní nejistotě, **resortismu a negativním kompetenčním konfliktům**. Východiskem ze stávajícího neutěšeného stavu by mělo být svěření kompetencí v oblasti ochrany spotřebitele podstatně menšímu počtu orgánů (v optimální podobě by se mělo jednat pouze o Českou obchodní inspekci a Státní energetickou inspekci), které by pokrývaly všechny dílčí podoblasti spotřebitelské agendy (principy ochrany spotřebitele jsou totiž ve všech sférách poskytování zboží a služeb stejné, a proto by nemělo např. České obchodní inspekci činit problém posoudit otázku „*jakosti*“ nebo „*zákazu diskriminace*“ ani v oblasti léčiv, zemědělských výrobků nebo střeliva).

Současně má ochránce za to, že orgány ochrany spotřebitele **nedisponují dostatečnými oprávněními k efektivnímu řešení spotřebitelských sporů**. Jedinými orgány (kromě soudu), které v současné době disponují oprávněním závazně rozhodovat spotřebitelské spory, jsou Český telekomunikační úřad a Finanční arbitr. Všechny ostatní orgány sice mají sankční oprávnění veřejnoprávního charakteru, nemohou však rozhodnout o tom, zda je výrobek vadný, nemohou závazně určit, které nároky plynou v konkrétním případě z odpovědnosti prodávajícího za vady zboží (resp. za neshodu s kupní smlouvou), nemohou rozhodnout o nárocích ze spotřebitelských smluv apod. Všechna tato oprávnění sice přísluší obecným soudům, ze zkušeností ochránce však vyplývá, že klasická soudní ochrana nepředstavuje u spotřebitelských sporů efektivní prostředek ochrany, a to přinejmenším u sporů do částky 20 000 Kč. Ochránci se tedy jeví jako neoptimalnější nechat se inspirovat systémem, který již poměrně úspěšně funguje v oblasti elektronických komunikací, a svěřit některému správnímu orgánu (nejspíše České obchodní inspekci), aby závazně rozhodoval o nárocích spotřebitelů, které pro ně vyplývají z odpovědnosti prodávajícího za vady, případně ze spotřebitelských smluv. Takové rozhodnutí by potom bylo „přezkoumatelné“ soudem dle části V. občanského soudního řádu (zákon č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o**

**(1) schválení věcného záměru nového zákona o ochraně spotřebitele, který by**

**a) snížil počet orgánů v oblasti ochrany spotřebitele,**

**b) svěřil dozorové kompetence do rukou vybraných úřadů,**

**c) svěřil těmto orgánům oprávnění závazně rozhodovat spotřebitelské spory obdobně, jako je tomu u Českého telekomunikačního úřadu, do června 2009 a**

**(2) předložení návrhu nového zákona o ochraně spotřebitele**

**do konce roku 2009.**

## 2.2 Předkládání starých listin do katastru nemovitostí

Ochránce vnímá jako závažný problém otázku vlastnické nejistoty, která vyplývá z možnosti zápisu věcných práv do katastru nemovitostí na základě i **několik desítek let starých listin** (kromě rozhodnutí orgánů veřejné moci, která nikdy nebyla předložena k vyznačení změny v pozemkových evidencích, jde často o soukromoprávní smlouvy, které sice byly před rokem 1993 řádně zaregistrovány někdejšími státními notářstvími, avšak v bývalé evidenci nemovitostí se příslušná změna nikdy nevyznačila). Poté, co dojde na základě takové listiny k zápisu **duplicitního vlastnictví**, jsou stávající vlastníci nuceni vyvolávat složité soudní spory o vydržení vlastnického práva, a jejich vlastnická jistota je tak ohrožena. Ochránce proto jako prostředek k zamezení budoucích nečekaných účinků takových „starých“ listin navrhuje stanovení přiměřené lhůty pro jejich předložení katastrálnímu úřadu.

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení návrhu novely zákona o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, a novely občanského zákoníku, která by omezila možnost zápisu práv, která vznikla ze smluv a jiných právních skutečností stanovených zákonem, jestliže do 31. prosince 1992 nebyl podán návrh na registraci nebo návrh na zápis do evidence nemovitostí, do konce roku 2008.**

## 2.3 Hospodaření s obecním majetkem

Ochránce uvítal návrh novely zákona o obcích, krajích a hlavním městě Praze (návrh č.j. LG 172/2007 předložený do vnějšího připomínkového řízení dne 24. října 2007), který reagoval na řadu nedostatků, jež přináší současná praxe (především šlo o nově navrhovaná ustanovení týkající se **majetkových dispozic s obecním majetkem**, o poskytování **kopíí dokumentů** obecní samospráv, o pravidla pro hospodaření s byty apod.), a současně byl jedním ze způsobů implementace *Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011*. S ohledem na to, že Ministerstvo vnitra po projednání materiálu na základě požadavků Svazu měst a obcí ustoupilo z řady ustanovení, jejichž přijetí ochránce podporoval, doporučuje ochránce Poslanecké sněmovně, aby vládu vyzvala k předložení materiálu, tak jak byl předložen do vnějšího připomínkového řízení.

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení návrhu novely zákona o obcích, krajích a hlavním městě Praze, který by obsahoval ustanovení o hospodaření s majetkem územních samosprávných celků, pravidla pro**

**hospodaření s byty aj., tak jak bylo uvedeno v návrhu Ministerstva vnitra předloženého do vnějšího připomínkového řízení, do konce roku 2008.**

## 2.4 Nová koncepce Úřadu pro mezinárodní ochranu dětí

V rámci šetření vůči Úřadu pro mezinárodněprávní ochranu dětí ochránce konstatoval, že se Úřad v případech mezinárodních únosů dětí dostává do střetu zájmů, pokud vykonává funkci kolizního opatrovníka dítěte a zároveň zastupuje jednoho z jeho rodičů, který se na něj obrátí se žádostí o pomoc. V tomto směru došlo ke změně postoje i na straně ústředních orgánů státní správy. Dle dohody mezi Ministerstvem práce a sociálních věcí a Ministerstvem spravedlnosti by již Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí neměl v nových případech přijímat kolizní opatrovnictví, aby **nedocházelo ke střetu zájmů** s jeho povinnostmi vyplývajícími z Haagské úmluvy o mezinárodních únosech dětí. Právní úprava obsažená v zákoně o sociálně-právní ochraně dětí však tomuto stavu neodpovídá.

**Ochránce proto doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o sociálně-právní ochraně dětí tak, aby na straně Úřadu pro mezinárodněprávní ochranu dětí nemohlo docházet ke střetu zájmů při řešení mezinárodních únosů dětí, do konce roku 2008.**

## 2.5 Sirotčí důchody

Po přijetí zákona o důchodovém pojištění (zákon č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů) platí změna v podmínkách vzniku nároku na sirotčí důchod. Podmínkou pro vznik nároku nezaopatřeného dítěte je skutečnost, že zemřelá osoba byla poživitelem důchodu (starobního, plného invalidního nebo částečného invalidního) nebo ke dni smrti splnila podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na důchod (plný invalidní důchod nebo starobní) anebo zemřela následkem pracovního úrazu. Jinými slovy, **pokud zemřelá osoba nespĺňuje uvedené podmínky, nezaopatřenému dítěti nevznikne nárok na sirotčí důchod.**

Nezáviděníhodná situace, do které se osiřelé děti mohou dostat, je důsledkem změny v systému důchodového pojištění (důraz na pojistný princip). Zákonodárce v důvodové zprávě k zákonu o důchodovém pojištění odůvodnil změnu podmínek pro vznik nároku na sirotčí důchod tím, že sirotci, kterým nevznikl nárok na sirotčí důchod, budou zabezpečeni systémem sociální pomoci a státní sociální podpory (pozn. podle předchozího zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, vznikl dítěti nárok na sirotčí důchod vždy po smrti zemřelé osoby, přičemž byla stanovena minimální výměra sirotčího důchodu). Praxe však ukázala, že to není ideální řešení. Dotčení občané vnímají odkázání na dávky státní sociální podpory (sociální péče) jako nespravedlnost, neboť podmínky vzniku nároku na důchod nemohli nijak ovlivnit. Příslušné sociální dávky jsou potom řádově nižší a jejich čerpání ovlivňují i další skutečnosti, jež ve svém důsledku často znamenají nepřiznání těchto dávek. Účel sirotčího důchodu, jímž je částečná kompenzace ztráty živitele, tak není naplněn.

**Ochránce proto doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o**

**(1) předložení novely zákona o důchodovém pojištění, která zakotví nárok na sirotčí důchod alespoň v minimální garantované výši i těm osiřelým dětem, jejichž rodiče v okamžiku smrti nespĺnili podmínky pro nárok na starobní či invalidní důchod (garantovaný sirotčí důchod),**

**nebo**

**(2) předložení novely zákona o státní sociální podpoře, která zavede novou dávku v rámci nepojistných systémů, která bude obdobná svým účelem garantovanému sirotčímu důchodu,**

**do konce roku 2008.**

## 2.6 Oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením

Ochránce dlouhodobě považuje za problematický institut tzv. oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením. Vzhledem k tomu, že v současné době je **právní úprava tohoto režimu** (resp. vymezení osob, které mu podléhají), **obsažena pouze ve vyhlášce**, kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody (vyhl. č. 345/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů), přičemž zařazení na dané oddělení představuje poměrně závažný zásah do režimu výkonu trestu odsouzeného, měla by být právní úprava obsažena přímo v zákoně o výkonu trestu odnětí svobody (zákon č. 169/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Současně by

nová úprava měla také jednoznačněji vymezit podstatu tohoto oddělení, které se v praxi daleko častěji používá pro řešení kázeňských potíží s problémovými odsouzenými, nikoliv k umístění „*uprchlých vězňů nebo odsouzených, kteří spáchali ve výkonu trestu odnětí svobody další trestný čin*“ (§ 8 odst. 3 vyhlášky č. 345/1999 Sb.) Ochránce sice chápe postupy Vězeňské služby, která používá toto oddělení v podstatě k trestání problémových vězňů, nemůže však takové metody považovat za právně konformní a považuje za vhodné, aby vztah kázeňského trestání a zařazení na oddělení se zesíleným zabezpečením byl vyřešen zákonem.

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o výkonu trestu odnětí svobody, která by jednoznačně vyřešila režim, povahu a smysl oddělení se zesíleným stavebně technickým zabezpečením, do konce roku 2008.**

## 2.7 Pravidelnost soudního přezkumu při odnětí dítěte

Zákon o rodině (zákon č. 94/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů) předpokládá v § 46, že soud může za určitých okolností nařídit ústavní výchovu, přičemž je soud povinen nejméně jednou za 6 měsíců přezkoumat, zda trvají důvody pro nařízení tohoto opatření nebo zda není možné zajistit dítěti náhradní rodinnou péči (jinak však je rozhodnutí o odnětí dítěte a jeho umístění mimo rodiny vydáváno na dobu neurčitou). Ochránce není přesvědčen o účelnosti současné úpravy z pohledu praktického fungování systému náhradní rodinné péče. Důvodem je skutečnost, že ze strany soudů není vytvářen dostatečný dohled nad trváním odůvodněnosti umístění dítěte mimo rodinu a současně není vytvářen ani dostatečný tlak na sociální práci s původní rodinou, do které by se dítě mělo vrátit. Za příhodnější proto ochránce považuje změnu zákona tak, aby **rozhodnutí o umístění dítěte bylo vydáváno vždy na určitou dobu**, přičemž pokud by trvaly důvody pro odnětí dítěte, musely by tyto být v novém rozhodnutí specifikovány.

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o rodině tak, aby rozhodnutí o odnětí dítěte bylo vydáváno vždy na dobu určitou, přičemž pokud by trvaly důvody pro odnětí dítěte, musely by tyto být specifikovány v novém rozhodnutí, do konce roku 2008.**

## 2.8 Úprava zákonného zastoupení klientů v zákoně o sociálních službách

Zákon o sociálních službách (zákon č. 108/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) v § 91 odst. 6 stanoví, že „osobu, která není schopna sama jednat a nemá zákonného zástupce, zastupuje při uzavírání smlouvy obecní úřad obce s rozšířenou působností“. Ze zákonného ustanovení však není příliš zřejmý úmysl zákonodárce, tedy zda tomuto typu zastoupení má předcházet řízení o ustanovení opatrovníka dle § 29 občanského zákoníku. Dalším problémem, který se v této souvislosti objevuje, je ustanovení § 22 odst. 2 občanského zákoníku, který stanoví, že zástupcem nemůže být ten, jehož zájmy jsou v rozporu se zájmy zastoupeného, což se v řadě případů u obcí s rozšířenou působností stává. Ochránce je dále toho názoru, že **ustanovení § 91 odst. 6 zákona o sociálních službách je nesystémové**, neboť zakotvuje zastoupení jen pro určitý úkon (uzavření smlouvy o poskytnutí sociální služby), pro který je konkrétní osoba označená za nezpůsobilou k právním úkonům, de iure je však do budoucna považována za plně způsobilou. Lepším řešením by z hlediska systematiky občanského práva bylo, kdyby byly osoby, které jsou de facto částečně nezpůsobilé k právním úkonům, omezeny soudem v právní způsobilosti a následně by za ně smlouvy od určitých částek sjednával soudem ustanovený opatrovník.

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o sociálních službách, která by zrušila ustanovení § 91 odst. 6 tohoto zákona, do konce roku 2008.**

## 2.9 Ochrana práv osob v novém zákoně o policii

### Poučovací povinnost

Ochránce se při provádění detenčních návštěv setkal s tím, že platný zákon o policii (zákon č. 283/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů) nedostatečným způsobem upravuje poučovací povinnost policistů vůči osobám, které jsou umístěny na policejních celách. Právní úprava v rovině zákona je poměrně kusá a převážná část této problematiky je upravena pouze v interním předpisu (závazný pokyn policejního prezidenta č. 118 o policejních celách). V současnosti

prochází legislativním procesem **nový zákon o Policii ČR** (Poslanecká sněmovna, 2007, V. volební období, sněmovní tisk 439), který poučovací povinnost policistů precizuje (nově navrhaný § 13). Dále návrh zákona upravuje poučovací povinnost i v § 33 odst. 5 („osoba umístěná v cele musí být prokazatelně informována o právech a povinnostech osob umístěných v cele“).

**Ochránce proto doporučuje Poslanecké sněmovně, aby při projednávání nového zákona o policii přijala takovou úpravu, která jasně zakotví poučovací povinnost policistů vůči osobám omezeným na svobodě.**

### Právní režim připoutání osob

Zákon o policii (zákon č. 283/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů) v ustanovení svěříje policistům oprávnění v odůvodněných případech použít speciální omezující prostředek, kterým je připoutání agresivně se chovající osoby k vhodnému předmětu. Vzhledem k systematické policejní oprávnění, především ve vztahu k donucovacím prostředkům (§ 38 zákona o policii), není zjevný přesný **právní režim připoutání**. Zatímco u donucovacích prostředků je policista povinen nejdříve učinit výzvu, poskytnout první pomoc, ohlásit použití nadřízenému atd., podmínky připoutání k vhodnému předmětu jsou blíže neupravené (jednoznačně je určena pouze časová omezenost jeho užití – max. 2 hodiny).

Nový zákon o Policii ČR ve svém návrhu nepřináší v tomto směru žádné vyjasnění. U připoutání stále není vymezen vztah k donucovacím prostředkům (zejména není zřejmé, jaký je vztah mezi § 24 a použitím pout podle § 53. Pokud by však měl být přijat závěr, že připoutání není donucovacím prostředkem, je třeba současně konstatovat, že se na jeho použití nevztahují podmínky stanovené pro donucovací prostředky (zejména předchozí výzva, přiměřenost použití, povinnost zajistit první pomoc a povinnost hlásit použití nadřízenému/státnímu zástupci) a příslušný policista je tedy *de facto* zbaven všech povinností, které v demokratickém právním státě zajišťují kontrolu jeho činnosti jakožto veřejného činitele.

Vládní návrh současně (oproti platné právní úpravě) připouští, aby osoba byla připoutána i v policejní cele, kde již k tomu není opodstatnění (platné znění stanoví, že omezení volného pohybu je možné pouze do doby, než bude osoba umístěna na policejní celu). **Návrh tak snižuje stávající úroveň ochrany osobní svobody**, a to v situaci, kdy pro to není věcný důvod (po umístění do cely totiž zadržena osoba již nemůže nikoho napadat, velmi těžko bude ohrožovat svůj vlastní život – pokud ano, nemá již na policejním oddělení co dělat a má být přemísťena do zdravotnického zařízení, ani zde nemůže zničit žádné vybavení).

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby při projednávání nového zákona o policii a přijala takovou úpravu, která jednoznačně vyřeší vztah připoutání (§ 25) k donucovacím prostředkům (§ 52 a násl.) a která zakáže použití připoutání v policejních celách.**

### Provádění bezpečnostních prohlídek osob policisty stejného pohlaví

Ustanovení § 27 odst. 1 zákona o policii stanoví, že před umístěním osoby do policejní cely provede policista bezpečnostní prohlídku, při níž odebere zadržené osobě věci, kterými by mohla ohrozit své zdraví/život nebo zdraví/život jiné osoby. Podle názoru ochránce je tato úprava poněkud strohá a opomíjí **zajištění lidské důstojnosti**, tedy nutnost provést bezpečnostní prohlídku osobou stejného pohlaví, včetně toho, aby u prohlídky nebyla přítomna žádná jiná osoba opačného pohlaví (tyto podmínky nejsou upraveny ani ve vnitřních předpisech policie). V právním řádu je v tomto směru možné vyznívat snahu o zakotvení uvedených podmínek (např. ve vězeňství či cizinecké agendě), a ochránce tedy nevidí důvod, proč by pro policejní oblast neměla platit stejná pravidla.

Navrhované znění nového zákona o Policii ČR nepřináší v tomto směru nic nového.

**Ochránce proto doporučuje Poslanecké sněmovně, aby při projednávání nového zákona o policii přijala takovou úpravu, která vymezí důstojnější rámec provádění bezpečnostních prohlídek osob, které jsou umísťovány do policejních cel.**

## 2.10 Kamerové systémy v azylových střediscích

Deklarovaným důvodem pro zavedení kamerového systému do společných částí (chodby, jídelna, venkovní prostory) azylových zařízení byla prevence násilí a šikany mezi ubytovanými žadateli o azyl. Jakkoliv je toto řešení pochopitelné, je ochránce nucen trvat na tom, že **zákon o azylu** (zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů) v současné době



**neposkytuje zákonný podklad pro instalaci audiovizuálních prostředků** (resp. těmito prostředky je nezákonně zasahováno do soukromí, které je pod ochranou čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Ochránce je přesvědčen, že současný stav nelze považovat za ústavně konformní (chybí tzv. úřední licence dle § 12 odst. 2 občanského zákoníku). Řešením do budoucna by měla být změna zákona o azylu po vzoru sněmovního tisku č. 191 (Poslanecká sněmovna, 2007, V. volební období), kde byla do zákona o pobytu cizinců (zákon č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) zakotvena instalace kamerového systému v zajišťovacích zařízeních.

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o azylu, která by legalizovala používání kamerového systému v azylových zařízeních, do konce roku 2008.**

### 2.11 Místní poplatky v útulcích pro psy

Ochránce má za to, že novelou zákona o místních poplatcích č. 229/2003 Sb. došlo k vytvoření **nerovných podmínek mezi provozovateli obecních a neobecních psích útulků**, neboť zákon o místních poplatcích osvobozuje od poplatku ze psů pouze osoby provozující útulky zřízené obcí (neosvobozuje tedy osoby provozující soukromé útulky). Ochránce má za to, že neexistují důvody, které by mohly vysvětlit příznivější nakládání s provozovateli obecních útulků. Z pohledu občanského práva navíc paradoxně platí, že opuštění psi jsou ve vlastnictví obce (§ 135 odst. 1 občanského zákoníku). Jestliže se potom provozovatel útulku stará o obecní majetek, jeví se zpoplatnění psů jako nelogické a nespravedlivé.

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o místních poplatcích, která by osvobodila od placení poplatku ze psů všechny osoby provozující útulek pro ztracené nebo opuštěné psy, bez ohledu na to, kdo je zřizovatelem útulku, do konce roku 2008.**

### 2.12 Nový zákon o památkové péči

Ochránce opakovaně upozorňuje na systémové nedostatky v oblasti památkové péče. Proto vítá, že Ministerstvo kultury dle plánu legislativních prací vlády v 1. čtvrtletí 2008 hodlá předložit vládě věcný záměr zákona o památkové péči a následně v 1. čtvrtletí 2009 návrh zákona o památkové péči. V této souvislosti ochránce poukazuje na skutečnost, že **vlastníci objektů umístěných v plošně chráněných územích** (památkových rezervacích a zónách) **nemají**, oproti vlastníkům kulturních památek, ze zákona **nárok na finanční podporu na obnovu historicky cenných objektů**. Vlastníci takových objektů přitom jsou, obdobně jako vlastníci kulturních památek, zavázáni splnit požadavky orgánů památkové péče (např. u materiálu střešní krytiny, klempířských prvků, výplní otvorů a omítek). Na kompenzaci zvýšených nákladů spojených s požadavky památkové ochrany však nemají ze zákona nárok.

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o**

**(1) schválení věcného záměru nového zákona o památkové péči, do konce roku 2008 a**

**(2) předložení nového zákona o památkové péči, který upraví možnost kompenzace nákladů na obnovu a údržbu památkových hodnot u objektů v památkových rezervacích a zónách, které nejsou kulturními památkami, do června 2009.**



## ČÁST VII ZÁVĚREČNÉ SHRNU TÍ

Předkládaná zpráva je informací o prvním roce mého druhého funkčního období. Pokud je možné učinit jisté srovnání s předchozími lety, lze říci, že potenciál Kanceláře veřejného ochránce práv se rozvinul na poli zobecňování poznatků v oblasti státní správy. Projevilo se to především ve vyšší míře připomínkování právních předpisů, v častější účasti v řízeních před Ústavním soudem, ve vydání sborníků *Veřejné cesty* a *Rodina a dítě* anebo v pořádání nejrůznějších odborných konferencí a seminářů. Jsem skutečně rád, že se mým spolupracovníkům daří „prodávat“ získané zkušenosti a že se současně daří i ovlivňovat přípravu zákonů a jiných právních předpisů.

Stav státní správy v České republice je podle mého soudu poměrně uspokojivý. Jistě je stále co zlepšovat. Současně však mám za to, že zažitá klišé o „zásadní neprofesionalitě a zkorumpovanosti státní správy“ se ne zcela zakládají na pravdě. Oproti jiným zemím lze dokonce říci, že si Česká republika ohledně úrovně státní správy stojí na slušné úrovni.

Závažným problémem dnešní doby však je skutečnost, že správní proces se do značné míry „judicializoval“. Jsou tak kladeny daleko vyšší požadavky na odůvodnění rozhodnutí, stejně jako na samotné vedení správního řízení. Tyto skutečnosti ale logicky způsobují průtahy v řízeních. Jestliže jsem v minulosti opakovaně upozorňoval na to, že se soudní řízení dostává do pasti „spravedlivého procesu“ (mj. kvůli „nezdravému“ množství opravných prostředků), lze totéž dnes říci o řízeních v oblasti veřejné správy. I zde podle mého soudu existuje nadměrné množství opravných prostředků, především co se týče přezkumného řízení, které v situaci fungujícího správního soudnictví do značné míry postrádá svůj smysl. Současně se v této oblasti vyskytují průtahy, neboť ministerstva nestíhají vyřizovat podněty k přezkumným řízením ve lhůtách určených správním řádem. Pokud si tedy ochránce může dovolit vztyčit „výstražný prst“, je to právě v otázce koncepce opravných prostředků ve správním řízení.

V oblasti detenční agendy jsem se v uplynulém roce snažil mimo jiné prosazovat nové standardy kvality péče v domovech pro seniory. Přestože většinu mých připomínek ředitelé jednotlivých zařízení akceptovali, nemohl jsem si nepovšimnout jistého rozporu mezi smluvním principem, který se v oblasti poskytování služeb aplikuje, a mezi stávajícími „direktivními mechanismy“, které se projevují v tom, že klienti jsou chápáni jako objekty péče. V tomto směru bude třeba dále působit na jednotlivá zařízení tak, aby došlo ke skutečné změně vnímání sociální péče jakožto služby poskytované druhé smluvní straně – klientům.

Mým přáním je, aby tato zpráva byla Poslaneckou sněmovnou vzata na vědomí a současně aby se zobecňujícími poznatky obsaženými v části VI. zabývala vláda. Je mi jasné, že ne všechny legislativní nedostatky je možné odstranit neprodleně, a současně připouštím, že některé mé návrhy mohou být do jisté míry „odvážné“. Stojím si však za tím, že by se předkládané věci řešit měly nebo by se o jejich řešení alespoň měla vést věcná diskuse.

V Brně dne 21. března 2008

JUDr. Otakar Motejl, v. r.

veřejný ochránce práv

**SOUHRNNÁ ZPRÁVA O ČINNOSTI  
VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV  
ZA ROK 2007**

**editor: JUDr. Pavel Koukal**

Vydala Masarykova univerzita pro  
Kancelář veřejného ochránce práv v roce 2008

1. vydání, 2008    Náklad 500 výtisků  
Pořadové číslo RMU-1/08-02/58  
Tisk: PRINT MATULA, s. r. o.  
Olomoucká 27, 618 00 Brno

ISBN 978-80-210-4560-6