



**Veřejný ochránce práv**  
OMBUDSMAN



**SOUHRNNÁ ZPRÁVA O ČINNOSTI  
VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV**

**2011**

SOUHRNNÁ ZPRÁVA O ČINNOSTI  
VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

2011

© Kancelář veřejného ochránce práv, 2012  
© Omega Design, s.r.o.

ISBN 978-80-904579-2-8

# Obsah

<b>Úvod</b>	<b>7</b>
<b>1 / Zevšeobecnění poznatků – doporučení Poslanecké sněmovně</b>	
1 / Vyhodnocení doporučení za rok 2010	11
1 / 1 / Změna působnosti silničních správních úřadů	12
1 / 2 / Památková péče	12
2 / Nová doporučení ochránce za rok 2011	13
2 / 1 / Poučení o právu na správní žalobu	13
2 / 2 / Vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání za nedostavení se na kontaktní místo veřejné správy (DONEZ)	13
2 / 3 / Vracení daně z přidané hodnoty osobám se zdravotním postižením	14
2 / 4 / Loterie	14
2 / 5 / Zdravotní pojištění cizinců	15
2 / 6 / Územní působnost exekutorů	15
2 / 7 / Služební zákon	15
<b>2 / Vztahy s ústavními orgány a zvláštní oprávnění ochránce</b>	<b>17</b>
1 / Ochránce a Poslanecká sněmovna	17
1 / 1 / Petiční výbor	17
1 / 2 / Výbor pro zdravotnictví	17
1 / 3 / Výbor pro sociální politiku	18
1 / 4 / Ústavně právní výbor	19
2 / Ochránce a vláda	19
2 / 1 / Vyrozumění vlády o nezákonné správní praxi	20
2 / 2 / Doporučení vládě ke změně zákona	20
2 / 3 / Ochránce jako připomínkové místo	21
3 / Ochránce a Ústavní soud	25
3 / 1 / Návrh Ministerstva vnitra na zrušení části obecně závazné vyhlášky města Chrástavy (regulace hazardu)	25
3 / 2 / Návrh Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně (regulace hazardu)	26
3 / 3 / Návrh Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Kladna (regulace hazardu)	26

<b>3 / Ochránce a veřejná správa</b>	<b>29</b>
1 / Základní statistické údaje	29
1 / 1 / Údaje o doručených podnětech	29
1 / 2 / Údaje o vyřízených podnětech	31
2 / Vybrané podněty a komentáře	31
2 / 1 / Sociální zabezpečení	31
2 / 2 / Práce a zaměstnanost	37
2 / 3 / Rodina a dítě	38
2 / 4 / Zdravotnictví	40
2 / 5 / Soudy	42
2 / 6 / Pozemkové právo	46
2 / 7 / Stavby a územní rozvoj	47
2 / 8 / Životní prostředí	50
2 / 9 / Přestupky proti občanskému soužití, ochrana pokojného stavu	52
2 / 10 / Policie	54
2 / 11 / Vězeňství	55
2 / 12 / Doprava	58
2 / 13 / Daně, poplatky, cla	59
2 / 14 / Cizinecká agenda	60
2 / 15 / Evidence obyvatel, matriky, cestovní průkazy, datové schránky	63
2 / 16 / Právo na informace, ochrana osobních údajů	63
2 / 17 / Ochrana spotřebitele	65
2 / 18 / Dozor a kontrola státu nad územní samosprávou	68
2 / 19 / Ostatní správní úřady	69
2 / 20 / Odškodňování	71
<b>4 / Ochránce a detenční zařízení</b>	<b>77</b>
1 / Školská zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy	78
2 / Dětská zdravotnická zařízení	80
3 / Následná návštěva Věznice Světlá nad Sázavou	81
4 / Tematická návštěva zařízení pro zajištění cizinců	82
5 / Téma malnutrice (podvýživa)	82
6 / Téma opatrovnictví	83

<b>5 / Ochránce a diskriminace</b>	<b>87</b>
1 / Doporučení a výzkumy	87
2 / Statistické údaje o podnětech	90
3 / Vybrané podněty a komentáře	90
4 / Zvláštní oprávnění ochránce	93
<b>6 / Dohled nad vyhošťováním cizinců</b>	<b>95</b>
1 / Monitoring správních a soudních rozhodnutí	95
2 / Doprovody	96
<b>7 / Veřejný ochránce práv a jeho kancelář</b>	<b>99</b>
1 / Rozpočet a jeho čerpání v roce 2011	99
2 / Personální situace v roce 2011	99
3 / Výroční zpráva o poskytování informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím	99
4 / Mediální prezentace, mezinárodní spolupráce, konference	100
4 / 1 / Tiskové zprávy, televizní seriál, webové stránky	100
4 / 2 / Mezinárodní jednání a konference	101
4 / 3 / Konference a kulaté stoly uspořádané veřejným ochráncem práv	102
<b>8 / Závěrečné shrnutí</b>	<b>105</b>



# Úvod

V předkládané souhrnné zprávě JUDr. Pavel Varvařovský, veřejný ochránce práv (dále též „ochránce“), provádí bilanci svého kontrolního působení v roce 2011 v oblasti veřejné správy, detenční agendy, diskriminační agendy a dohledu nad vyhošťováním cizinců.

Ochránce v této souhrnné zprávě klade zejména důraz na zobecnění poznatků vyplývajících z jeho činnosti. Za tímto účelem je zpráva podrobnější zejména v částech věnovaných legislativním doporučením ochránce Poslanecké sněmovně, či připomínkování právních předpisů, zatímco stručněji a oproti minulým letům spíše ilustrativně byla pojata část zabývající se šetřením konkrétních případů, ať už z oblasti kontroly orgánů veřejné správy, systematických návštěv zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě, či z oblasti diskriminačního práva.

Zpráva je rozdělena do sedmi částí.

**První část** obsahuje zevšeobecnění nejzávažnějších problémů a současně se v ní ochránce pokouší nastítnit možnosti jejich řešení formou doporučení Poslanecké sněmovně.

**Druhá část** zprávy je věnována zvláštním oprávněním ochránce a jeho účasti v řízeních před Ústavním soudem. Dále zde ochránce informuje o své činnosti v připomínkových řízeních, agendě správních žalob k ochraně veřejného zájmu a agendě žalob kárných.

**Třetí část** pak tvoří statistické údaje a prezentace poznatků z jednotlivých oblastí státní správy. V souladu s ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) ochránce pověřil výkonem části své působnosti svou zástupkyní RNDr. Jitku Seitlovou. Pokud jsou tedy u oblastí: rodina a dítě, zdravotnictví, pozemkové právo, stavby a územní rozvoj, životní prostředí, evidence obyvatel, právo na informace, ochrana spotřebitele, dozor a kontrola státu nad územní samosprávou, ochrana osobních údajů, uvedeny závěry a stanoviska ochránce, je třeba tím rozumět závěry a stanoviska zástupkyně veřejného ochránce práv.

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

**Pátá část** je zaměřena na otázku ochrany před diskriminací dle tzv. antidiskriminačního zákona (zákon č. 198/2009 Sb.)

V **šesté části** ochránce představuje nově mu svěřenou působnost na poli tzv. návratové směrnice spočívající ve sledování zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění, předání nebo průvozu zajištěných cizinců a trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do vyhošťovací vazby nebo kteří vykonávají trest odnětí svobody

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

**Osmou část** tvoří závěrečné shrnutí.



## Úvod

Souhrnná zpráva obsahuje poznatky ze všech oblastí působnosti ochránce (kontrola veřejné správy, detenční agenda, diskriminační agenda) a představuje tak mj. rovněž

- zprávu dle čl. 23 Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání;
- souhrnnou zprávu ve smyslu čl. 13 odst. 2 Směrnice Rady 2000/43/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ;
- souhrnnou zprávu ve smyslu čl. 8a odst. 2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/73/ES, kterou se mění směrnice Rady 76/207/EHS o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky;
- souhrnnou zprávu ve smyslu čl. 20 odst. 2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání.



# 1

## Zevšeobecnění poznatků – doporučení Poslanecké sněmovně

Zevšeobecnění poznatků ochránce za uplynulý rok ve formě jeho doporučení Poslanecké sněmovně je nově uváděno hned v první části souhrnné zprávy. Ochránce ve vztahu k Poslanecké sněmovně považuje toto zevšeobecnění za zásadní a nejdůležitější součást své každoroční informace sněmovně, které je z výkonu své funkce zodpovědný. Naplňuje jím rovněž svoji povinnost dle § 24 odst. 1 písm. c) zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) předkládat Poslanecké sněmovně doporučení ke změnám právních předpisů.

Ochránce nejprve krátce hodnotí naplnění svých doporučení z roku 2010 adresovaných Poslanecké sněmovně, v nichž upozornil na dle jeho názoru potřebné změny právní úpravy.

Následně připojuje svá nová doporučení, která vyplynula z jeho činnosti v roce 2011. Opět se zaměřuje pouze na ta doporučení, která považuje za zcela zásadní (počet doporučení tedy nepřesahuje desítku). Ochránce uvítá, pokud Poslanecká sněmovna sama zajistí promítnutí doporučení do platné právní úpravy formou poslanecké iniciativy, přičemž za tímto účelem bude ochránce opět usilovat o projednání jednotlivých doporučení příslušnými výbory Poslanecké sněmovny. V případech, kdy legislativní doporučení vyžaduje komplexnější zásah do právního řádu, ochránce uvítá, pokud sněmovna přijme usnesení (obvyklé i v minulých letech) žádající vládu, aby se konkrétními doporučeními zabývala.

### 1 / Vyhodnocení doporučení za rok 2010

Veřejný ochránce práv s potěšením konstatuje, že jeho doporučení Poslanecké sněmovně z roku 2010 byla z větší části naplněna, ať už přímým promítnutím do platné právní úpravy, či prozatím pouze zohledněním v přípravných legislativních pracích.

Vyslyšeno tak bylo doporučení týkající se **sirotčích důchodů**, když s účinností k 1. lednu 2012 došlo k novelizaci zákona o důchodovém pojištění. Nově pro vznik nároku pozůstalých dětí na sirotčí důchod postačuje u většiny osob doba pojištění 2 a půl roku v posledním desetiletí před úmrtím.

Akceptováno bylo i doporučení, aby stát poskytoval **podporu v nezaměstnanosti i v případech nevyplaceného odstupného**, resp. aby výplata podpory nebyla v těchto případech odsouvána.

Nový zákon o zdravotních službách stanovil zákonné mantinely pro používání omezovacích prostředků a učinil důležitý krok k ústavně konformní právní úpravě životních podmínek pacientů ve zdravotnických zařízeních a tedy i **psychiatrických léčebnách**, po čemž ochránce volal v dalším ze svých loňských doporučení.

V legislativním procesu je rovněž novela stavebního zákona, k níž má sice ochránce řadu výhrad, nicméně dle jeho doporučení se novela pokouší řešit problémy s nedostatečnou **kontrolou autorizovaných inspektorů**.

Rovněž otázka odškodnění za **majetek zanechaný na Podkarpatské Rusi** po 18. březnu 1939 se jeví být uspokojivě řešena senátním návrhem novely příslušného zákona, s níž již vyslovila souhlas i Poslanecká sněmovna.

Konečně pak ve věci živnosti „vedení spisoven“ ukládajících dokumenty zlikvidovaných podniků, kde nastává problém při zániku těchto komerčních spisoven, vláda prozatím uložila ministru vnitra zpracovat analýzu, přičemž ochránce byl ubezpečen, že s výsledky této analýzy bude seznámen.

Za rok 2010 tak zůstávají nevyslyšena pouze tato dvě doporučení veřejného ochránce práv:

## 1 / 1 / Změna působnosti silničních správních úřadů

Ochránce, vycházející ze svých poznatků, z praxe krajských úřadů a také z názorů odborné veřejnosti, považuje současnou právní úpravu působnosti silničních správních úřadů za nevhodnou a dlouhodobě neudržitelnou. Silničním správním úřadem je dnes každý obecní úřad v zemi, což vzhledem ke složitosti agendy působí u malých obcí nepřekonatelné praktické problémy.

**Ochránce doporučil Poslanecké sněmovně přijetí novely zákona o pozemních komunikacích (zákon č. 13/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů), která svěří působnost silničního správního úřadu výhradně obecním úřadům obcí s přenesenou působností.**

Vedle sněmovního usnesení ukládajícího vládě podat zprávu o využití doporučení veřejného ochránce práv za rok 2010 se ochránce v této věci na vládu obrátil ještě samostatným materiálem. Vláda však pouze konstatovala, že současný stav nelze považovat za uspokojivý, avšak vypracování potřebné novely Ministerstvu dopravy neuložila, neboť se domnívá, že problém je třeba řešit v rámci komplexnější úpravy postavení a působnosti obcí ve veřejné správě. Ochránce si je vědom ukončené analýzy aktuálního stavu veřejné správy a nyní zpracovávaného návrhu její reformy, nicméně se domnívá, že jeho doporučení mělo být realizováno jako dílčí krok, neboť dobu přijetí chystané komplexnější reformy nelze prozatím ani odhadnout.

## 1 / 2 / Památková péče

Ochránce dlouhodobě poukazuje na nedostatky legislativní úpravy památkové ochrany. Zejména upozorňuje na chybějící zakotvení nároku vlastníků nemovitostí v památkových rezervacích a zónách na poskytnutí příspěvku na obnovu historických objektů, které nejsou kulturními památkami. Dlouhodobě tak přetrvává stav, kdy vlastníci nemovitostí v památkových zónách a rezervacích jsou povinni dodržovat požadavky památkové péče při opravách svých objektů, avšak na rozdíl od vlastníků kulturních památek nemají nárok na poskytnutí příspěvku na uchování jejich kulturně historických hodnot. Omezení vlastníků nemovitostí v památkových zónách a rezervacích tak není v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod kompenzováno.

Negativně se rovněž projevují problémy s dvoukolejností ochrany památkové péče, kdy vedle sebe existují dvě samostatné instituce (památkové ústavy a památkové úřady), které v mnohých případech nahlížejí na stavební záměr zcela rozdílně.

**Ochránce doporučil Poslanecké sněmovně přijetí nového zákona o památkové péči, který**

**(1) upraví možnost kompenzace nákladů na obnovu a údržbu památkových hodnot u objektů v památkových rezervacích a zónách, které nejsou kulturními památkami a**

**(2) sjednotí výkon památkové péče pod jednu instituci, jejíž stanovisko k ochraně památkové péče bude závazné.**

K tomuto doporučení ochránce vláda uvedla, že novým památkovým zákonem by se měla zabývat v roce 2013, přičemž počítá s možnostmi kompenzace za omezení vlastnických práv v duchu požadavku veřejného ochránce práv. Se sloučením památkových ústavů a památkových úřadů však zřejmě není počítáno a doporučení ochránce tak zůstává nevyslyšeno.

## 2 / Nová doporučení ochránce za rok 2011

### 2 / 1 / Poučení o právu na správní žalobu

S ohledem na ústavně garantované právo domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu (čl. 36 Listiny, čl. 6 odst. 1 a 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) je ochránce přesvědčen, že s ohledem na skutečně efektivní výkon tohoto práva by měla všechna druhoinstanční správní rozhodnutí obsahovat poučení o možnosti podat proti správnímu rozhodnutí žalobu, aby se tak zabránilo propadnutí nároku na soudní ochranu pro neznalost práva.

Požadavek na poučování o správní žalobě je obsažen rovněž v Kodexu řádné správní praxe, který byl schválen Evropským parlamentem dne 6. září 2001 (čl. 19 odst. 2). Srovnávací analýza právní úpravy ve vybraných státech Evropské unie ukazuje, že poučování o správní žalobě je v těchto zemích běžným standardem (např. Slovensko, Rakousko, Polsko, Slovinsko, Dánsko, Nizozemí, Lotyšsko, Španělsko).

Jako příklad dobré praxe může sloužit postup České správy sociálního zabezpečení, a dále několik případů, kdy správní úřady o správní žalobě povinně poučují s ohledem na závazky vyplývající pro ČR z práva EU (celní řízení, řízení o zajištění cizince).

Ochránce se v minulosti pokusil prosadit poučovací povinnost ve vztahu ke krajským úřadům a Ministerstvu financí, vycházející z platné právní úpravy a principů dobré správy. V této snaze bohužel nebyl úspěšný. I nadále však trvá na tom, že jednoznačné a výslovné zakotvení poučovací povinnosti legislativní cestou je nezbytné. Splnění tohoto záměru je proveditelné drobnou úpravou správního řádu.

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby formou poslanecké iniciativy (čl. 41 odst. 2 Ústavy) zakotvila do správního řádu povinnost správního orgánu poučit účastníka řízení o právu podat proti správnímu rozhodnutí správní žalobu.**

### 2 / 2 / Vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání za nedostavení se na kontaktní místo veřejné správy (DONEZ)

Dle ustanovení § 7a zákona o zaměstnanosti (zákon č. 435/2004 Sb.), ve znění účinném od 1. dubna 2011, může úřad práce určit, že uchazeč o zaměstnání plní své povinnosti prostřednictvím pověřeného kontaktního místa veřejné správy. Poněkud zjednodušeně to znamená, že vybraní uchazeči jsou povinni se pravidelně (většinou dvakrát až třikrát týdně) hlásit na příslušné pobočce České pošty (Czech pointu). Předmětný systém má dle Ministerstva práce a sociálních věcí omezit nelegální zaměstnávání, přičemž při nedostavení se na kontaktní místo veřejné správy ve stanoveném termínu bez vážného důvodu je uchazeč vyřazen z evidence.

Veřejný ochránce práv je toho názoru, že předmětná praxe je jednak v rozporu s čl. 2 Listiny základních práv a svobod, ale přičítá se i účelu zákona o zaměstnanosti. S ohledem na dikci ustanovení §8a zákona má krajská pobočka úřadu práce pravomoci související se zajištěním zprostředkování zaměstnání, poskytování zejména poradenské činnosti a uplatňování nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti. Na tento účel navazují i povinnosti uchazeče o zaměstnání, které jsou bytostně spjaté se zprostředkováním zaměstnání. Z žádného ustanovení zákona o zaměstnanosti ani z účelu předpisu nelze dovodit, že by měl uchazeč povinnost hlásit se na kontaktním místě veřejné správy (na poště), aniž by zde byla poskytnuta zprostředkovatelská či poradenská činnost. V případě nedostavení se na kontaktní místo veřejné správy (kde žádná taková činnost neprobíhá) je ovšem uchazeč z evidence vyřazen za nesplnění povinnosti, která nejenže není stanovena zákonem, ale se zprostředkováním zaměstnání nijak nespojuje.

Jak je stanoveno již výše, důvodem zřízení systému DONEZ je prevence nelegálního zaměstnávání. Prevence nelegálního zaměstnávání však mezi zákonem stanovené pravomoci Úřadu práce nenáleží a kontrolu nelegálního zaměstnávání vykonávají od 1. ledna 2012 orgány inspekce práce. Aby požadavek dostavovat se

na kontaktní místo veřejné správy byl ze strany úřadu práce oprávněný, musela by na kontaktních místech veřejné správy probíhat činnost související se zprostředkováním zaměstnání.

Zařazením uchazeče do systému DONEZ tedy Úřad práce překračuje rámec své zákonné pravomoci a státní moc je vykonávána mimo zákonné meze.

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby formou poslanecké iniciativy (čl. 41 odst. 2 Ústavy)**

- zrušila ustanovení §7a zákona o zaměstnanosti,
- novelizovala ustanovení § 28 odst. 2 zákona o zaměstnanosti tak, že zruší slova „*povinnosti podle této věty lze plnit i na kontaktním místě veřejné správy stanoveném krajskou pobočkou Úřadu práce*“,
- novelizovala jeho ustanovení § 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti tak, že zruší slova „*nebo kontaktní místo veřejné správy*“.

## 2 / 3 / Vracení daně z přidané hodnoty osobám se zdravotním postižením

Ochránce dospěl k závěru o nezákonnosti nepřiznávání nároku na vrácení daně z přidané hodnoty osobám se zdravotním postižením z důvodu koupě vozidla mimo tuzemsko. Trvá na tom, že ustanovení § 85 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty (zákon č. 235/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) v rozsahu podmínky zakoupení osobního automobilu (resp. dodání s místem plnění, v tuzemsku) není slučitelné s právem Evropské unie. Přes opakovanou korespondenci s Ministerstvem financí se mu doposud nepodařilo dosáhnout nápravy, a to ani ve dvou individuálních případech, ani v podobě změny správní praxe jako takové.

Ministerstvo pouze uvádí, že zvažuje komplexnější řešení formou vymístění problematiky ze zákona o dani z přidané hodnoty s následným řešením jinou cestou ve spolupráci s Ministerstvem práce a sociálních věcí. Ochránce se tomuto řešení nebrání, nicméně neočekává tento systematictější zásah v dohledné době, a proto navrhuje sněmovně jednoduchou legislativní úpravu, která odstraní výkladové problémy účinné právní úpravy, a to až do doby zamýšleného komplexnějšího řešení.

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby formou poslanecké iniciativy (čl. 41 odst. 2 Ústavy) novelizovala ustanovení § 85 zákona o dani z přidané, a to tak, že v odst. 1, 2, 3 a 6 zruší slova „s místem plnění v tuzemsku“.**

## 2 / 4 / Loterie

Novela loterijního zákona (zákon č. 300/2001 Sb.) přes Ústavním soudem výslovně potvrzené a vždy existující oprávnění obcí regulovat provozování jiných technických herních zařízení, obdobných výherním hracím přístrojům, novým zněním ustanovení § 50 odst. 4 loterijního zákona a slovy své důvodové zprávy „*rozšiřuje pravomoc obcí obecně závaznou vyhláškou regulovat na svém území nejen výherní hrací přístroje, ale i jiné druhy loterií a jiných podobných her*“. Co je však důležitější, přechodným ustanovením (článek II. odst. 4 novely) se pokouší účinky takových obecně závazných vyhlášek obcí vyloučit po dobu tří let od účinnosti novely, a to i ve vztahu k těm hrám, jež obce (dle názoru Ústavního soudu i ochránce) vždy byly oprávněny regulovat.

Ochránce přechodné ustanovení nepovažuje za aplikovatelné na případy již existujícího regulačního oprávnění obcí, a to v důsledku retroaktivního zásahu do práva obcí na samosprávu. Ministerstvo financí však zatím takový výklad odmítá.

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby formou poslanecké iniciativy (čl. 41 odst. 2 Ústavy) zrušila ustanovení článku II odst. 4 zákona č. 300/2011 Sb.**

Ochránce rovněž uvádí, že pokud by k takové změně právního předpisu nebyla získána potřebná většina hlasů, doporučuje, aby se skupina 41 poslanců obrátila na Ústavní soud s návrhem na zrušení tohoto ustanovení dle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu (zákon č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů), neboť sám veřejný ochránce práv tak učinit nemůže.

## 2 / 5 / Zdravotní pojištění cizinců

Již bývalý veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl opakovaně upozorňoval na skutečnost, že s výjimkou zaměstnaných cizinců jsou ostatní kategorie cizinců po dobu prvních pěti let pobytu vyloučeny ze systému veřejného zdravotního pojištění (týká se zejména nezletilých dětí a manželů/manželek cizinců z třetích zemí, kteří v ČR pobývají na základě víza/dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny). Rovněž tak poukázal na horší postavení rodinných příslušníků občana ČR (typicky manželů/manželek) oproti postavení rodinných příslušníků ostatních občanů EU pobývajících v ČR, tedy na tzv. obrácenou diskriminaci.

U těchto kategorií cizinců, které nyní mohou uzavřít pouze komerční zdravotní pojištění (na což není právní nárok, pojištění má užší rozsah, je drahé, komerční pojišťovny nepojistí cizince nad 70 let nebo dítě s vrozenou vadou apod.), tedy ochránce usiluje již několik let o jejich začlenění do systému veřejného zdravotního pojištění. Opakovaně komunikoval s několika ministry zdravotnictví, připomínkoval legislativu, prosadil podnět přes Radu vlády pro lidská práva atd. Vše bezúspěšně.

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o úpravu zdravotního pojištění výše vymezených kategorií cizinců.**

## 2 / 6 / Územní působnost exekutorů

Přes nespornou legislativní snahu o omezení negativních jevů spojených s exekucemi se ochránce nadále setkává s problematickými důsledky současné možnosti oprávněných svobodně si zvolit soudního exekutora. Zakotvení územní působnosti exekutorů by přineslo zlepšení kontaktu mezi soudním exekutorem a povinným a zabránilo by zbytečnému nárůstu nákladů exekuce (mobiliární exekuce prováděná na opačném konci republiky). Došlo by rovněž k minimalizaci případů samostatného vymáhání bagatelních pohledávek po jednom povinném (spojení věcí ke společnému řízení by bylo snadné). Efektivněji by mohl probíhat i dohledu státu (dohlížející předseda konkrétního soudu by lépe znal „své“ exekutory ve svém teritoriu).

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o zakotvení územní působnosti soudních exekutorů.**

## 2 / 7 / Služební zákon

Veřejný ochránce práv dlouhodobě upozorňuje na nenaplnění čl. 79 odst. 2 Ústavy, který předjímá právní úpravu poměrů zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu odlišnou od zákoníku práce.

Nedořešené postavení zaměstnanců vykonávajících státní správu ve správních úřadech se často odráží v pochybeních, která ochránce zjišťuje. Zejména bývá příčinou nečinnosti.

Za tristní lze označit situaci opakovaného odkládání účinnosti služebního zákona (zákon č. 218/2002 Sb.), a to přesto, že tento zákon byl přijat již v roce 2002 a téměř třicetkrát novelizován. Opomenout rovněž nelze fakt, kdy za výše uvedeného stavu, tj. schváleného a platného služebního zákona, jehož účinnost je opakovaně odkládána, je připravován zcela nový zákon o úřednících a zaměstnancích veřejné správy.

**Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o odstranění nežádoucího stavu chybějící účinné právní úpravy, která by upravovala poměry zaměstnanců vykonávajících státní správu.**





# 2

## Vztahy s ústavními orgány a zvláštní oprávnění ochránce

### 1. Ochránce a Poslanecká sněmovna

V roce 2011 zaměřil ochránce svoji pozornost na navázání bližších kontaktů s Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) prostřednictvím jejích výborů. Osobně vystupoval v některých výborech a uplatňoval své legislativní náměty, případně žádal jejich osvojení si poslanci a poslankyněmi formou pozměňovacího návrhu či poslaneckého návrhu zákona. Kromě osobních vystoupení zasílal k rukám předsedů a předsedkyň výborů svá písemná stanoviska se žádostí o jejich zohlednění při projednávání zákonů.

Ochránce pravidelně vystupoval na petičním výboru, který je mu určen jako výbor gesční. Přes dlouhodobou dobrou spolupráci s petičním výborem však dává na základě svých zkušeností ke zvážení, zda by vedle petičního výboru neměl své pravidelné čtvrtletní zprávy a výjimečné informace o systémových selháních úřadů sdělovat a projednávat rovněž ve výboru ústavně právním. Zjištění ochránce se totiž často týkají realizace základních práv a svobod garantovaných každému jednotlivci, k jejichž ochraně svou činností přispívá. K prohloubení činnosti ochránce v této oblasti došlo přirozeně i rozšířením jeho působnosti v roce 2006 o dohled nad místy, kde se nacházejí osoby omezené na svobodě, a koncem roku 2009, kdy se stal také antidiskriminačním místem.

#### 1 / 1 / Petiční výbor

Veřejný ochránce práv se již tradičně pravidelně účastnil jednání petičního výboru Poslanecké sněmovny, na kterém jsou projednávány jeho **čtvrtletní zprávy** (§ 24 odst. 1 písm. a/ zákona o veřejném ochránci práv /zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů/).

Petičnímu výboru ochránce rovněž předkládá své **zprávy o jednotlivých věcech, v nichž nebylo dosaženo nápravy** ani po vyčerpání všech zákonem předvídaných možností ochránce (§ 24 odst. 1 písm. b/ téhož zákona). V roce 2011 informoval petiční výbor o nesprávném postupu Městského úřadu Hořovice (stavebního úřadu) a Krajského úřadu Středočeského kraje, které chybovaly při povolování rekonstrukce energetické sítě (výměna stožárů). Druhým případem, o němž referoval, bylo pochybení Českého telekomunikačního úřadu, který se v konkrétním případě při rozhodování sporu o úhradu služeb elektronických komunikací nezažíval tím, zda požadovaný peněžitý nárok poskytovatele služby je oprávněný co do důvodu a výše.

#### 1 / 2 / Výbor pro zdravotnictví

Ochránce uplatnil v roce 2011 připomínky k vládnímu návrhu zákona o zdravotních službách a vládnímu návrhu zákona o specifických zdravotních službách. Těmto připomínkám nebylo ze strany Ministerstva zdravotnictví jakožto předkladatele vyhověno, a to ani po osobní výzvě ochránce ministru zdravotnictví. Zástupkyně veřejného ochránce práv proto vystoupila na schůzi Výboru pro zdravotnictví Poslanecké sněmovny (dále jen „výbor“).

Ochránce s potěšením konstatuje, že přednesené náměty výbor promítnul do svého komplexního pozměňovacího návrhu k zákonu o zdravotních službách. Touto cestou bylo do textu předmětného zákona vtěleno

**výslovné právo pacienta na zpřístupnění jména a příjmení nezávislého odborníka**, respektive členů nezávislé odborné komise, ustavených krajským úřadem pro účely vyřízení stížnosti na zdravotní péči. Na problematický přístup stěžovatelů k jménům a příjmením znalců ochránce v minulosti opakovaně upozorňoval, avšak bez odezvy. Vystoupení zástupkyně ochránce na schůzi výboru přispělo taktéž k **zakotvení lhůt pro vyřízení stížnosti na zdravotní péči**. V neposlední řadě bylo na žádost ochránce z důvodu **zajištění rovnosti osobám se zdravotním postižením** vypuštěno z textu zákona o zdravotních službách ustanovení, kterým jim byla uložena úhrada případných nákladů na tlumočnicka. Předkladatel návrhu zákona následně přislíbil, že tato otázka bude řešena v rámci systému veřejného zdravotního pojištění.

## 1 / 3 / Výbor pro sociální politiku

Veřejný ochránce práv v návaznosti na doporučení formulované v souhrnné zprávě za rok 2010 usiloval o změnu právní úpravy **sirotčích důchodů**. Jeho cílem bylo, aby se výrazným způsobem snížila doba pojištění potřebná pro jeho dosažení. Formuloval legislativní námět, který přednesl Výboru pro sociální politiku (dále jen „výbor“) při projednávání tzv. malé důchodové reformy. Následně byl při projednávání zákona o nemocenském pojištění uplatněn poslanecký pozměňovací návrh, který námět ochránce zohlednil.

Ochránce také operativně reagoval na změnu právní úpravy, která umožnila **nevyplácení podpory v nezaměstnanosti, pokud zaměstnanci příslušelo odstupné**, avšak nebylo mu vyplaceno. Na výboru osobně vystoupil s legislativním námětem, který byl následně zohledněn v poslaneckém pozměňovacím návrhu při projednávání změny zákona o zaměstnanosti. Aktivně se rovněž zapojil do projednávání sociální reformy. Formuloval legislativní náměty a osobně se opakovaně zúčastnil jejího projednávání.

V oblasti dávek na bydlení (příspěvek na bydlení, doplatek na bydlení) ochránce vyjádřil nesouhlas s **omezením doby poskytování dávek na bydlení na 5 let** v posledních 10 letech ode dne nabytí účinnosti zákona (1. leden 2012). Dle jeho názoru je poskytování dávek na bydlení součástí ústavně zaručeného práva na pomoc v hmotné nouzi, které nelze osobám ohroženým sociálním vyloučením zcela odepřít, zvláště bez jakékoli alternativy zajištění dostupnosti bydlení (neexistence tzv. sociálního bydlení) Dále žádal u bydlicích seniorů rozšíření výluky, kdy se časové omezení neuplatní. Do této výluky chtěl zařadit také rodiny s dětmi. U seniorů byl námět částečně přijat, rodiny s dětmi byly odmítnuty. Došlo sice k prodloužení doby poskytování dávek na 7 let v posledních 10 letech, časové omezení však zůstalo.

V oblasti dávek státní sociální podpory ochránce **nesouhlasil s úplným zrušením rodičovského příspěvku do 7 let věku**, ke kterému došlo v souvislosti se sloučením dávek na zdravotně postižené dítě do jedné dávky (příspěvku na péči). Upozornil, že nová právní úprava přinese rodinám se zdravotně postiženým dítětem zásadní propad v příjmech z nepojistných sociálních dávek, přičemž konkrétní dopady nové právní úpravy ilustroval na individuálních případech ze své dřívější praxe. Neúspěšně žádal zachování statusu dlouhodobě (těžce) zdravotně postiženého dítěte alespoň do 3 let věku a navýšení částek příspěvku na péči do 7 let věku dítěte. Ke zrušení rodičovského příspěvku na zdravotně postižené děti přesto došlo.

Pokud jde o nový způsob výplaty dávek prostřednictvím **karty sociálních systémů**, upozornil ochránce na řadu legislativních nedostatků právní úpravy tohoto nového institutu. Především poukázal na skutečnost, že snaha předkladatele upravit proces vydávání a náležitosti sociální karty prováděcí vyhláškou je v rozporu s Legislativními pravidly vlády a může být též v rozporu s ústavním pořádkem. Za legislativně nedostačující považoval i proces předávání údajů o příjemcích dávky v jednotném informačním systému práce a sociálních věcí. Legislativně-technicky byl sice návrh podle stanoviska ochránce částečně upraven, nicméně náležitosti karty jako veřejné listiny, stejně jako úprava dalších postupů při výkonu státní moci, zůstaly zákonem nadále neupraveny (tj. zákonné meze pro podzákonou normotvorbu neexistují).

Ochránce podpořil při projednávání zákona o sociálních službách kritiku zrušení tzv. **minimálního zůstatku z příjmu (tj. důchodu) v pobytových zařízeních** sociálních služeb (např. domov pro seniory). Pokud by byl předložený návrh zákona schválen, tak osoba s průměrným, případně i nadprůměrným, důchodem nebude mít dostatek finančních prostředků k úhradě ubytování a stravy v pobytových zařízeních sociálních služeb, jestliže

si nezajistí doplacení do plné ceny od třetí osoby (děti, manžel). Důsledkem by dále bylo, že osoba s příjmem od 8 527 do 10 230 Kč měsíčně nebude mít žádné prostředky k úhradě regulačních poplatků ve zdravotnictví, na nákup nezbytných hygienických potřeb, ošacení a obuvi a dalších nezbytných životních nákladů. Poslanecká sněmovna zrušení minimálního zůstatku příjmu v pobytových zařízeních služeb neschválila.

V souvislosti s projednávanou sociální reformou došlo k zásadní změně ve způsobu **posuzování zdravotního stavu pro účely stanovení stupně závislosti**. Již v připomínkovém řízení ochránce konstatoval, že nový způsob hodnocení stupně závislosti není dostatečně předvídatelný a dává příliš velký prostor pro libovůli posudkových lékařů. Ochránce proto požadoval úpravu základních principů posuzování přímo v zákoně. Do zákona bylo následně doplněno pouze zákonné zmocnění ministerstva pro vydání vyhlášky, kterou se stanoví bližší vymezení schopností zvládat základní životní potřeby a způsob jejich hodnocení. Veřejný ochránce práv se proto osobně účastnil mimořádného projednávání tohoto prováděcího předpisu výborem. Varoval před přílišnou kazuističností prováděcího předpisu, která by mohla vést paradoxně k tomu, že určité skupiny systémem sociální pomoci nechtěně propadnou.

Kromě projednávání sociální reformy se ochránce osobně účastnil projednávání poslaneckého návrhu změny zákona o pomoci v hmotné nouzi a občanského soudního řádu a **odmítnul předkládaný návrh exekuce sociálních dávek**. Návrh podle jeho názoru nezohledňoval koncepci společně posuzovaných osob a umožňoval postihnout z důvodu dluhu rodiče i životní minimum dítěte. Pokládal předložený návrh za nesystémový vůči občanskému soudnímu řádu, který postižení dávek obecně vylučuje. Vzněl pochyby, zda po exekuci příspěvku na živobytí v předkládané podobě, rodině zůstanou prostředky pro zajištění nezbytných životních podmínek, jak předpokládá ústavní pořádek. Poslanecká sněmovna (po vrácení Senátem) exekuci sociálních dávek odmítla.

Ochránce vystoupil při projednávání poslaneckého návrhu změny zákona o přestupcích proti předkládané podobě možnosti **zákazu pobytu v obcích jako trestu ukládaného úřadem**. Upozornil, že o takovém zásahu do svobody pobytu a pohybu může rozhodnout pouze soud, neboť jen ten rozhoduje o individuálním trestu za konkrétní protiprávní jednání. Konstatoval, že předkládaný návrh nesplňuje podmínky omezení svobody pobytu a pohybu tak, jak ji předpokládá Listina základních práv a svobod. Takové omezení je evidentně primárně preventivní, tj. k omezení pobytu či pohybu dochází z důvodu hrozby narušení bezpečnosti apod. a má za cíl mu plošně (nikoliv individualizovaně) předejít (což je typické např. pro stanné právo). Poté, co Výbor pro regionální rozvoj a Ústavně právní výbor nepřijaly k poslaneckému návrhu usnesení, Výbor pro sociální politiku ho vzal pouze na vědomí. Poslanecká sněmovna ho doposud neschválila.

## 1 / 4 / Ústavně právní výbor

Veřejný ochránce práv uplatnil při projednávání změny zákona o soudním řádu správním legislativní námět spočívající v rozšíření pravomocí ochránce o **možnost podání žaloby k ochraně veřejného zájmu**. Tento námět byl osvojen do poslaneckého pozměňovacího návrhu a poté Poslaneckou sněmovnou schválen.

Ochránce také podpořil (při projednávání zákona o mediaci) důsledné **rozlišení mezi mediací a právní pomocí** s tím, že není na místě jejich směšování či dokonce upřednostňování advokátů poskytujícím mediace proti „prostým“ mediátorům. Ústavně právní výbor se s jeho stanoviskem neztotožnil, stejně jako Poslanecká sněmovna, která návrh zákona schválila.

## 2 / Ochránce a vláda

Veřejný ochránce práv a předseda vlády České republiky (dále jen „vláda“) dohodli počátkem roku 2011 bližší podrobnosti ohledně realizace oprávnění ochránce vůči vládě. Ochránce ocenil konstruktivní přístup předsedy vlády, neboť v minulosti existovaly určité nesrovnalosti mezi požadavky zákona o veřejném ochránci práv a jednacím řádem vlády. Tyto nesrovnalosti byly nově zcela odstraněny. Ochránce se ze zákona na vládu obrací ve třech skupinách případů.

Do první skupiny patří situace, kdy některé ministerstvo po šetření ochránce **nepřijalo dostatečná opatření k nápravě konkrétního pochybení**. V takovém případě ochránce o tomto výsledku vyrozumívá vládu (§ 20 odst. 2 písm. a/ zákona o veřejném ochránci práv). Vyrozumění je předkládáno vládě pouze ve formě materiálu „pro informaci členů vlády.“

Druhou skupinu tvoří případy, kdy určité ministerstvo po šetření ochránce **nepřijalo dostatečné opatření k nápravě obecnější nezákonné správní praxe**. V takovém případě ochránce vyrozumívá vládu o systémovém problému (opět (§ 20 odst. 2 písm. a/ téhož zákona). Vyrozumění je předkládáno vládě ve formě materiálu nelegislativní povahy obvykle s návrhem usnesení, jímž by vláda zavázala příslušné ministerstvo ke změně správní praxe. Projednání materiálu se ochránce obvykle účastní.

Třetí skupinou jsou případy, kdy ochránce využívá svého zvláštního oprávnění a **doporučuje vládě přijetí, změnu nebo zrušení zákona**, případně nařízení nebo usnesení vlády (§ 22 odst. 1 téhož zákona). Ochránce své doporučení předkládá vládě ve formě materiálu nelegislativní povahy, bez připomínkového řízení a s návrhem usnesení, jímž má vláda zavázat příslušné ministerstvo k příslušným legislativním pracím. Projednání materiálu se zpravidla koná za účasti ochránce.

## 2 / 1 / Vyrozumění vlády o nezákonné správní praxi

### Blokování nesprávných údajů v evidenci obyvatel

Na nedostatečné technické provedení zákonných požadavků na označování nesprávných údajů, resp. na „blokování údajů před případným dalším zpracováním“, upozornil veřejný ochránce práv již v předcházejících souhrnných zprávách o své činnosti. V roce 2011 se proto obrátil na vládu v souvislosti s neblokováním údajů o biologických rodičích osvojených dětí a v rovněž souvislosti s nezajištěním dálkového přístupu soudů k údajům o osvojení, neboť Ministerstvo vnitra nepřijalo ochráncem navržená opatření k nápravě obecné nezákonné správní praxe. Vláda na základě vyrozumění ochránce uložila ministru vnitra usnesením č. 263 ze dne 13. dubna 2011 přijetí opatření ochráncem doporučených. Ministr vnitra podal ochránci zprávu o přijatých opatřeních ke splnění úkolu uloženého tímto usnesením vlády v říjnu 2011.

Ministerstvo vnitra připravilo a uvedlo do provozu nové programové vybavení UNIQUE, které umožňuje nastavení příslušného oprávnění pro jednotlivé instituce tak, aby údaje poskytované z informačního systému evidence obyvatel (ISEO) byly v souladu s platnou legislativou. Ochránce však dotazem na soudy (u nichž v minulosti šetřil nakládání s osobními údaji osvojených dětí) zjistil, že **ani po zavedení tohoto opatření, není soudům dán dálkový přístup k údajům o osvojení**.

**Uspokojivě není vyřešeno ani označování (blokování) nesprávných údajů.** Na základě poznatků ochránce je označování nesprávných údajů zabezpečeno pouze na úrovni úřadů obcí s rozšířenou působností, zatímco na řadových matričních úřadech je tato činnost nadále problematická. Stávající aplikace „Reklamace“, která umožňuje uživateli/editorovi informačního systému označit v něm nesprávný údaj, není příliš uživatelsky přívětivá. Při zpracování nové verze aplikace pokládá ochránce rovněž za nezbytnou užší spolupráci mezi jednotlivými zainteresovanými odbory Ministerstva vnitra tak, aby užívaná terminologie manuálu odpovídala zákonu.

Lze shrnout, že usnesení vlády nebylo z převážné části splněno. Ochránce se hodlá předmětnou problematikou dále zabývat v šetření z vlastní iniciativy

## 2 / 2 / Doporučení vládě ke změně zákona

### Správní poplatek za kopie z úředního spisu

V roce 2011 doporučil ochránce vládě, aby změnila Sazebník správních poplatků (konkrétně položky č. 3) obsažený v příloze zákona o správních poplatcích (zákon č. 634/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Jád-

rem problému je skutečnost, že zaplacení poplatku hrubě převyšujícího náklady za pořízení kopie z úředního spisu, se vyžaduje i po účastnících dosud neskončených správních řízení. To podle ochránce odporuje právu na spravedlivý proces. Ochránce doporučil **změnu sazebníku tak, aby buďto klesla cena fotokopie za jednu stránku na běžnou komerční úroveň (namísto 15 Kč jen 1,50 Kč), nebo aby zákon zcela osvobodil od placení předmětného poplatku účastníky pravomocně neskončených řízení.** Vláda na základě doporučení ochránce uložila usnesením č. 633 ze dne 24. srpna 2011 ministru vnitra, aby předložil novelu zákona o správních poplatcích, která bude vycházet z doporučení ochránce.

Ministerstvo vnitra na sklonku roku 2011 usnesení vlády splnilo, avšak dle názoru ochránce **připravená novela nenaplnuje jeho doporučení.** Správní poplatek má být snížen jen částečně (na 15 Kč za první 5 Kč za každou další stranu) a účastníci probíhajících správních řízení nebudou ze zákona osvobozeni (osvobodit účastníky řízení bude možné jen na základě správní úvahy úřadu a z „*důvodů hodných zvláštního zřetele*“). Podle poznatků ministerstva vnitra je přitom výnos tohoto poplatku zcela marginálním rozpočtovým příjmem a mnohé úřady jej již nyní po účastnících řízení nevyžadují. Ochránce nerozumí důvodům podoby předkládané novely a uplatnil k ní své připomínky. Vláda připomínky ochránce již nezohlednila a návrh novely je předložen Poslanecké sněmovně v podobě připravené ministerstvem.

### Poškozování účelových komunikací

Ochránce doporučil vládě **doplnit do zákona o pozemních komunikacích (zákon č. 13/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů) skutkovou podstatu „znečištění nebo poškození veřejně přístupné účelové komunikace“**, neboť dosavadní znění zákona umožňuje úředně stíhat pouze znečištění nebo poškození vyšších kategorií pozemních komunikací (místní komunikace, silnice, dálnice). Doporučení ochránce bylo reakcí na množství stížností silničních správních úřadů, které nemají nástroj, kterým by postihly nezákonné rozorávání polních cest a jiné případy poškozování a ničení účelových komunikací. Vláda na základě doporučení ochránce uložila usnesením č. 634 ze dne 24. srpna 2011 ministru dopravy, aby do 30. června 2012 předložil doporučenou novelu zákona o pozemních komunikacích.

## 2 / 3 / Ochránce jako připomínkové místo

Ochránce využil možnosti připomínkovat návrhy právních předpisů, případně jiné materiály předkládané vládě České republiky v **38 případech.** Své připomínky uplatňuje především v těch případech, kdy má z výkonu své působnosti poznatky o tom, že by měla být změněna právní úprava. Fakticky tak vykonává zjednodušenou formou své oprávnění zakotvené v ustanovení § 22 zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) – podávat vládě doporučení na vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu.

Za nejdůležitější z uplatněných připomínek lze označit:

### Připomínky ke kontrolnímu řádu

*Vládní návrh zákona o kontrole (kontrolního řádu); Poslanecká sněmovna, 2012, VI. volební období, sněmovní tisk 575. Připomínky ochránce byly akceptovány.*

Ochránce dlouhodobě podporuje přijetí nového kontrolního řádu za účelem sjednocení kontrolních procesů ve veřejné správě (především pro kontrolu výkonu samostatné a přenesené působnosti územně samosprávných celků). V připomínkovém řízení ochránce zaměřil pozornost na institut **kontrolního průzkumu, lhůty pro vedení a ukončení státní kontroly**, odepření vysvětlení z důvodu dodržení státem uložené nebo uznané povinnosti **mlčenlivosti**, důvody pro **odepření součinnosti** a na zakotvení výzvy pro upřesnění **námitek vůči kontrolnímu protokolu.** První dvě uvedené připomínky předkladatel (ministerstvo vnitra) vysvětlil. Zbývající připomínky byly akceptovány a do návrhu znění zákona zapracovány.

Předkladatel v průběhu meziresortního připomínkového řízení ale uvedl, že upustí od předložení **změnového zákona**, jímž by mělo být novelizováno přibližně 60 obecně závazných předpisů, které v současnosti upravují dílčím způsobem výkon státní kontroly v jednotlivých oblastech veřejné správy. Jelikož by tím byl ohrožen hlavní cíl nového kontrolního řádu (tj. sjednocení roztříštěné a nepřehledné právní úpravy), obrátil se ochránce přímo na ministra vnitra a místopředsedkyni vlády. Na základě této iniciativy ministerstvo změnilo svůj původní záměr a vládě navrhlo časový harmonogram, podle něhož budou jednotlivé resorty předkládat návrhy novelizací zákonů ve své gesci. Spolupředkladatelem by ve všech případech mělo být ministerstvo vnitra. Tento záměr akceptovala Legislativní rada vlády.

### Připomínky k novele zákona o místních poplatcích

*Vládní návrh novely zákona o místních poplatcích (zákon č. 565/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů); dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně. Připomínky ochránce byly akceptovány zčásti.*

Ochránce přivítal snahu o novelizaci zákona o místních poplatcích. Zpochybnil však snahu o přílišné **rozšíření okruhu poplatníků místního poplatku za komunální odpad na cizince krátkodobě pobývajících** na území ČR (z důvodu zásadních rizik při správě poplatku) **a na fyzické osoby – vlastníky bytů, v nichž není nikdo hlášen k trvalému pobytu** (z důvodu nerovného přístupu k vlastníkům bytů – právníkům osobám a praktické nerealizovatelnosti navržené právní úpravy). V obou případech patrně předkladatel připomínkám ochránce vyhoví.

Ochránce také podporuje předkladatele v hledání řešení **situace nezletilých (finančně nesoběstačných) poplatníků místních poplatků** (zejména za komunální odpad) tak, aby právní úprava napříště umožňovala vynucení povinnosti přímo na zákonných zástupcích. Mezi ochráncem a předkladatelem panuje shoda na nutnosti řešení, konkrétní způsob (jeho vhodnost) je však předmětem diskuse. Přestože obce a kraje volají po obnově **možnosti individuálního promíjení místních poplatků a jejich příslušenství**, a to i z důvodu tvrdosti, předkladatel tomu dosud brání, a to navzdory podpoře požadavku obcí ze strany ochránce.

### Připomínky k novelám občanského soudního řádu

*1) Vládní návrh novely občanského soudního řádu (zákon č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů); Poslanecká sněmovna, 2012, VI. volební období, sněmovní tisk 537. Připomínky ochránce byly zohledněny.*

Ochránce se v roce 2011 vícekrát zapojil do připomínkových řízení k novelám občanského soudního řádu. Část z nich se týkala novely upravující **výkon rozhodnutí**. Tyto připomínky sice nebyly Ministerstvem spravedlnosti řádně vypořádány, nicméně konsensu bylo následně dosaženo po přepracování návrhu novely po připomínkovém řízení a po projednání v pracovních komisích Legislativní rady vlády.

*2) Vládní návrh novely občanského soudního řádu (zákon č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů); dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně. Připomínky ochránce byly zohledněny.*

V rámci další připomínkové novely téhož procesního předpisu ochránce opět přednesl téma **nedostatečné soudní ochrany pro případy umístění (držení) v zařízeních poskytujících pobytové sociální služby** (problematika tzv. detenčních řízení). K tématu širšího pojetí detenčních řízení bylo ochránci ministerstvem přislíbeno podrobnější rozpracování v roce 2012.

V témže návrhu novely pak ochránce nesouhlasil s navrhovanou možností **náhradního doručování platebních rozkazů** u tzv. „bagatelních sporů“ (částky do 10 000 Kč) a uvedl, že se opakovaně setkává s případy, že věřitel vůbec nekomunikuje se svým dlužníkem. Dlužník se tak v předsoudní fázi vůbec nedozví, že opomenul svůj mnohdy drobný dluh uhradit. Dosavadní povinnost doručovat platební rozkazy do vlastních rukou dlužníkovi umožňovala své pochybení napravit alespoň ve fázi nalézacího soudního řízení. Zavedení náhradního doručení by v mnoha případech znamenalo, že dlužník se o svém opomenutí dozví ještě později (až z návštěvy exekutora). Přestože s touto připomínkou ochránce neuspěl, došlo k částečnému řešení problému zakotvením nového institutu „**předžalobní výzvy**“, kdy v případech nevyzvání dlužníka věřitelem

před podáním žaloby nevznikne nárok věřitele na náhradu nákladů řízení. Pokud tato „motivace věřitele“ ke kontaktování dlužníka bude dostatečná, nevnímá ochránce jako problém náhradní doručování platebních rozkazů neukázněným dlužníkům.

### Připomínky k zákonu o provozování sázkových her

*Vládní návrh zákona o provozování sázkových her; dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně. Připomínky ochránce byly akceptovány zčásti.*

V duchu své dosavadní rozhodovací praxe připravilo Ministerstvo financí zcela nový zákon o provozování sázkových her. V rozporu s judikaturou Ústavního soudu se pokusilo **omezit oprávnění obcí regulovat hazard na vlastním území prostřednictvím obecně závazných vyhlášek**. Od tohoto záměru při vypořádání kritických připomínek (nejen ochránce) nakonec ustoupilo. Obcím však návrh zákona nepřiznává postavení účastníků ani dotčených orgánů v konkrétních řízeních o udělení povolení. Nadto **povolující orgán sám nebude jakkoliv zkoumat riziko narušení veřejného pořádku** například umístěním hry na konkrétním místě. Ministerstvo nehodlalo přejmout dokonce ani stávající pravidlo umožňující reagovat na situace pozdějšího vydání vyhlášky (nebo její změny). Po připomínkách ochránce sice připouští odnětí povolení k umístění hry, avšak „nejdříve“ po roce od právní moci takové obecně závazné vyhlášky. Ochránce vadí zejména neurčitost slova „nejdříve“ dávající prostor pro úvahy ministerstva vedoucí k natahování i tak dlouhé roční lhůty. Návrh také neřeší situaci, pokud by při povolení nebyla zohledněna již existující obecně závazná vyhláška obce.

Bez jakéhokoliv objasnění navrhlo ministerstvo **mnohonásobně zvýšit míru hazardu – společenskou nebezpečnost her** provozovaných pomocí technického herního zařízení obsluhovaného přímo hráčem (stávající výherní hrací přístroje, videoloterijní terminály, elektromechanické rulety a kostky). Stávající maximální sázka na jednu hru činí 2, 5 nebo 50 Kč podle umístění přístroje a maximální hodinová prohra 1 000, 2 000 nebo 10 000 Kč. Ministerstvo navrhlo zakotvit až desetinásobné limity. Se zjednodušením lze uvést, že přístroj určitých parametrů, který dosud mohl být umístěn pouze v kasinu, by bylo možné nově umístit do prostor pro hry s nejmenší mírou hazardu (např. restaurace). K připomínkám ochránce a dalších subjektů limity podstatně snížilo (s výjimkou přístrojů umístěných v kasinech). Navrhovaná maximální hodinová prohra má činit 3 000, 6 000, 80 000 Kč; maximální sázky 10, 20, 500 Kč, což je ústupek, přesto však hovoříme o nezdůvodněném mnohonásobném zvýšení míry hazardu, a tím společenské nebezpečnosti provozování těchto zařízení. Ochránce rovněž kritizuje neexistenci jakékoliv studie dopadů hazardního hraní na obyvatelstvo.

K problematice regulace hazardu Ministerstvem financí viz rovněž str. 69.

### Připomínky k zákonu o státním občanství České republiky

*Vládní návrh zákona o státním občanství České republiky; dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně. Připomínky ochránce nebyly akceptovány.*

K návrhu zcela nového zákona o státním občanství ochránce uplatnil více připomínek. Namátkou lze zmínit nesouhlas s vyloučením soudního přezkumu zamítavých rozhodnutí úřadů z důvodu bezpečnosti státu.

Zásadní kritice ochránce podrobil **vyloučení možnosti slovenských občanů nabýt české státní občanství zjednodušeným postupem (prohlášením)**. Zjednodušeného způsobu budou moci využít a prohlášením nabýt státní občanství České republiky bývalí čeští či českoslovenští občané a jejich potomci, kteří českými či československými státními občany nikdy nebyli. V praxi půjde zejména o osoby, které pozbyly české státní občanství po 1. lednu 1993 nabytím cizího státního občanství podle ustanovení § 17 stávajícího zákona, a o děti a vnuky bývalých občanů, kteří emigrovali před rokem 1989. Podle názoru ochránce nelze z možnosti nabýt české občanství zjednodušeným způsobem vylučovat slovenského občana, pokud bude splňovat tytéž podmínky jako občan kteréhokoliv jiného státu.

## Připomínky k novele zákona o výkonu ústavní nebo ochranné výchovy

*Vládní návrh novely zákona o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních (zákon č. 109/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů); Poslanecká sněmovna, 2012, VI. volební období, sněmovní tisk 574. **Připomínky ochránce byly akceptovány.***

Ochránce zásadně nesouhlasil s „legalizací“ **mříží ve výchovných ústavech** i tam, kde se nacházejí pouze děti v režimu ústavní výchovy. Již z dosavadních návštěv detenčních zařízení je ochránci známo, že přes existenci současného zákazu technických opatření (ve formě mříží), nebylo toto ustanovení zákona v praxi vždy zcela respektováno a předkládaná novela by současný nevyhovující (a nezákonný) stav legalizovala. Cíle lze přitom dosáhnout již nyní za pomoci drobných technických úprav (výměnou klíček oken tak, aby okna šla uzamknout, přičemž se dá větrat ventilačními okénky; v případě obavy z rozbití oken lze na okno nalepit speciální folii atd.)

Ochránce kritizoval rovněž novou podmínku **povolení pobytu dítěte mimo zařízení** v podobě nepodniknutí pokusu o útěk v posledních 12 měsících. Navrhované ustanovení bylo velmi přísné a v rozporu s nejlepším zájmem dítěte i s jeho právem na rodinný život (např. v případě, že dítě bude páchat „ojedinělé“ útoky, např. k vlastní rodině).

Pro opakované útoky dítěte měl ředitel zařízení dostat rovněž nové výslovné oprávnění iniciovat **zrušení ústavní výchovy**, což ochránce rovněž připomínkoval jako nadbytečné. Nová úprava by mohla svádět zařízení k tomu, aby se svých „problémových útekářů“ na základě tohoto ustanovení jednoduše zbavovala. Za mnohem vhodnější ochranu považuje, aby výchovné ústavy měly možnost pracovat s „útekáři“ ambulantní formou, pokud je jim místo pobytu dítěte známo a základní potřeby dítěte jsou alespoň částečně zajištěny (např. v případě opakovaných útěků k rodině).

## Připomínky k novele zákona o zaměstnanosti

*Vládní návrh novely zákona o zaměstnanosti (zákon č. 435/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 367/2011. **Připomínky ochránce byly zohledněny.***

Vedle vyhovění legislativnímu doporučení ochránce z roku 2010 ve věci podpory v nezaměstnanosti (či jiné kompenzace) pro případy nevyplacení odstupného zaměstnavatelem přinesla připomínková novela rovněž **sjednocení právní úpravy na poli antidiskriminačního práva**. Ochránce navrhl, aby ze zákona o zaměstnanosti, který je v poměru lex specialis vůči antidiskriminačnímu zákonu (zákon č. 198/2009 Sb.), byla vypuštěna nadbytečná materie (definice přímé a nepřímé diskriminace, úprava nároků vyplývajících z porušení práva na rovné zacházení). Předkladatel této připomínky ochránce plně vyhověl a právní úpravu sjednotil. Šel však nad rámec požadavků ochránce, když vedle legislativně-technického „vyčištění“ nepřehledné právní úpravy vypustil i zakázané diskriminační důvody, které nejsou obsaženy v antidiskriminačním zákoně. Nově tak není výslovně zákonem o zaměstnanosti zakázáno odlišné zacházení například z důvodů sociálního původu, politického smýšlení nebo členství v odborových organizacích.

## Připomínky k věcnému záměru zákona o vstupu a pobytu cizinců

*Vládní návrh věcného záměru zákona o vstupu a pobytu cizinců na území České republiky; dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně. **Připomínky ochránce byly akceptovány zčásti.***

Velmi obsáhle ochránce připomínkoval věcný záměr nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, volného pohybu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků a ochrany státních hranic, který má vytvořit nový právní rámec cizinecké legislativy s výhledem na mnoho let dopředu. Většina připomínek ochránce byla zohledněna, nicméně čtyři z připomínek, které lze považovat pro budoucí spravedlivé směřování cizinecké legislativy za stěžejní, akceptovány nebyly.



Ochránce nesouhlasí s **oddělením právního režimu vstupu a pobytu rodinných příslušníků (z třetích zemí) občanů České republiky a rodinných příslušníků občanů Evropské unie**. Zrovnoprávnění postavení občanů ČR a unie pokud jde o jejich právo žít s nejbližšími rodinnými příslušníky, k němuž došlo již se vstupem ČR do Evropské unie, považuje ochránce za správné a udržení tohoto stavu za nanejvýš žádoucí. Jen s obtížemi si lze představit, že občané ČR a jejich rodinní příslušníci (u nichž je v drtivé většině případů předpoklad jejich trvalého pobytu na území ČR) budou v horším postavení než často jen dočasně za prací či podnikáním migrující občané EU a jejich rodinní příslušníci. Zvolené řešení výrazně znevýhodňuje rodinné příslušníky občanů ČR a tím i občany ČR samotné. Zhoršení právního postavení rodinných příslušníků občanů ČR by se projevilo ve všech pobytových oblastech a navržená právní úprava by založila tzv. obrácenou diskriminaci, neboť v otázkách vstupu a pobytu znevýhodňuje rodinné příslušníky občanů ČR z třetích zemí oproti rodinným příslušníkům jiných občanů EU pobývajících v ČR.

Ochránce rovněž nesouhlasí se **zajišťováním (jinými slovy s omezením na svobodě) nezletilých ve věku od 15 do 18 let bez doprovodu v zařízeních pro zajištění cizinců** (s výjimkou doby nezbytně nutné k ověření věku nezletilce, pokud je jím udávaný věk sporný). Tato zařízení nelze (přes všechna jejich specifika) označit jinak, než jako svého druhu vězení. Zbavit dítě svobody za spáchání přestupku (nikoli trestného činu) nepovažuje ochránce za adekvátní reakci demokratického právního státu. S tím souvisí i zásadní nesouhlas se stanovením **věkové hranice pro nabytí způsobilosti k právním úkonům pro řízení vedená dle cizineckého zákona již od 15 let**, jak původně navrhovalo Ministerstvo vnitra. Přestože se zde podařilo u ministerstva dosáhnout alespoň částečného ústupku, výsledek připomínkového řízení, kdy má být obecná způsobilost stanovena od 18 let, nicméně pro účely stanovení odpovědnosti za deliktní jednání (včetně správního vyhoštění a zajištění) bude stanovena na 15 let, lze považovat za absurdní. Naprosto nelogicky by tak ve standardních pobytových věcech měl cizinec-dítě vyšší ochranu než v řízeních, která se vyznačují největší intenzitou zásahu do jeho práv a mohou vést k omezení jeho svobody. Považovat osobu starší 15 let v těchto řízeních za plně způsobilou k právním úkonům je v rozporu se zásadou nejlepšího zájmu dítěte obsaženou v čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

## 3 / Ochránce a Ústavní soud

Ochránce ve vztahu k Ústavnímu soudu disponuje zvláštním oprávněním podávat vlastní návrhy na zrušení podzákoných právních předpisů (§ 64 odst. 2 písm. zákona o Ústavním soudu /zákon č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů/). V roce 2011 využil tohoto svého práva v **1 případě**, když Ústavnímu soudu navrhl zrušení obecně závazné vyhlášky obce Lukovany o místním poplatku za povolení k jezdě motorovým vozidlem. Veřejný ochránce práv se domnívá, že předmětná vyhláška neslouží k regulaci provozu v historicky, či jinak cenných ucelených částech obce, jak předvídá zákon, nýbrž jde o skrytou formu mýta, které zákon o pozemních komunikacích (zákon č. 13/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů) nedovoluje.

Ochránce se však vůči Ústavnímu soudu nachází nejčastěji v pozici tzv. vedlejšího účastníka, a to v řízeních o návrzích jiných navrhovatelů na zrušení podzákoných předpisů (obvykle obecně závazných vyhlášek obcí). V roce 2011 se ochránce **vyjádřil k 6 návrhům**, z nichž 3 směřovaly proti vyhláškám měst Chrastava, Františkovy Lázně a Kladno snažícím se **regulovat hazard** (provozování interaktivních videoloterijních termínálů či jiných podobných technických herních zařízení). Ochránce tato města v řízení před Ústavním soudem podpořil.

### 3 / 1 / Návrh Ministerstva vnitra na zrušení části obecně závazné vyhlášky města Chrastavy (regulace hazardu)

sp. zn. Pl. ÚS 29/10

Dne 14. června 2011 dospěl Ústavní soud systematickým a teleologickým výkladem k závěru, že zákon pracuje se dvěma vymezeními (definicemi) výherních hracích přístrojů. Užší definici zakotvuje ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona (zákon č. 202/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Širší definice dle ustanovení

§ 2 písm. e) loterijního zákona pak zahrnuje jak výherní hrací přístroje podle ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona, tak i „jakákoliv zařízení podobná elektronicky či elektromechanicky řízeným hracím přístrojům“. **Ústavní soud tak uznal oprávnění obcí regulovat podle ustanovení § 50 odst. 4 loterijního zákona provozování zařízení podobných výherním hracím přístrojům**, jež však nelze považovat za výherní hrací přístroje podle ustanovení § 17 odst. 1 loterijního zákona. Jinými slovy dospěl k závěru, že se taková regulace provozování výherních hracích přístrojů vztahuje i na jiná technická herní zařízení.

Současně Ústavní soud dovodil **povinnost Ministerstva financí ze zákona zahájit řízení o přezkumu již vydaných povolení odporujících obecně závazným vyhláškám, jakmile takovou kolizi zjistí**, a postupovat v intencích § 43 odst. 1 loterijního zákona, jež umožňuje zrušit již vydaná povolení. Ve věci rizika zásahu do právní jistoty provozovatelů Ústavní soud upozornil to, že si „provozovatelé těchto zařízení museli být vědomi existence ustanovení § 43 loterijního zákona, a tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbavení“.

Ministerstvo vnitra tak se svým návrhem neuspělo a Ústavní soud dal za pravdu městu Chrastava a veřejnému ochránci práv.

### 3 / 2 / Návrh Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně (regulace hazardu)

sp. zn. Pl. ÚS 56/10

Dne 7. září 2011 Ústavní soud návrh Ministerstva vnitra zamítl a svým nálezem potvrdil oprávnění obcí regulovat provozování loterií a jiných podobných her na svém území již z ústavních záruk práva na územní samosprávu. Potvrdil rovněž **možnost regulace na základě ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích** (z čehož plyne, že zmocnění zakotvené ustanovením § 50 odst. 4 loterijního zákona je prakticky nadbytečné).

Ústavní soud také důrazně zopakoval **povinnost Ministerstva financí zahájit přezkumná řízení a případnou nečinnost ministerstva označil za zásah do ústavního práva na územní samosprávu obcí**. Dodal k tomu, že by v takovém případě mohl přikročit nejen k individuální ochraně dotčených obcí (například v řízeních o komunálních ústavních stížnostech), ale též by musel vážit, zda je samotné rozdělení pravomocí mezi stát a územní samosprávu v této oblasti (svěření rozhodování o povolení umístit provozovnu loterie či jiné hry na území obce ministerstvu financí) ústavně konformní z pohledu zaručeného práva na územní samosprávu.

### 3 / 3 / Návrh Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Kladna (regulace hazardu)

sp. zn. Pl. ÚS 22/11

Nálezem ze dne 27. září 2011 Ústavní soud navázal na přecházející rozhodnutí. Ani v tomto případě neshledal vyhlášku nezákonnou či protiústavní.

K šetření veřejného ochránce práv vůči Ministerstvu financí ohledně regulace hazardu blíže viz str. 69, k připravovanému zákonu o provozování sázkových her viz str. 23.



# 3

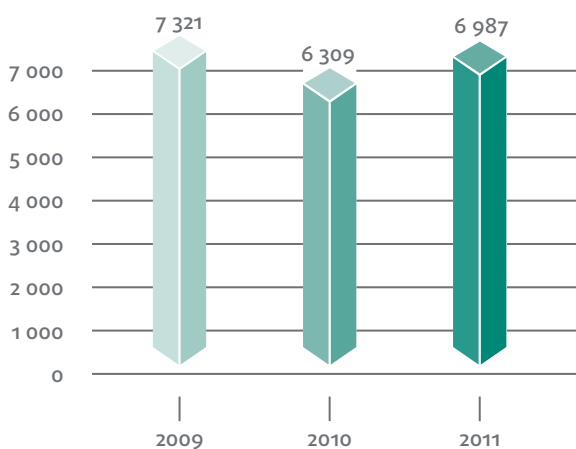
## Ochránce a veřejná správa

### 1 / Základní statistické údaje

#### 1 / 1 / Údaje o doručených podnětech

V průběhu roku 2011 bylo ochránci doručeno celkem **6 987 podnětů**. Kancelář ochránce **osobně navštívilo celkem 1 228 osob**, z nichž 651 využilo možnosti podat podnět ústně do protokolu a 577 osobám byla na místě podána právní rada, jakým způsobem mají řešit konkrétní problém. Pro úplnost je třeba uvést, že do počtu podnětů doručených ochránci nebyla a nejsou zahrnuta další podání stěžovatelů doručená ochránci v průběhu vyřizování spisu. Srovnání počtu doručených podnětů v minulých letech dokumentuje následující sloupkový graf.

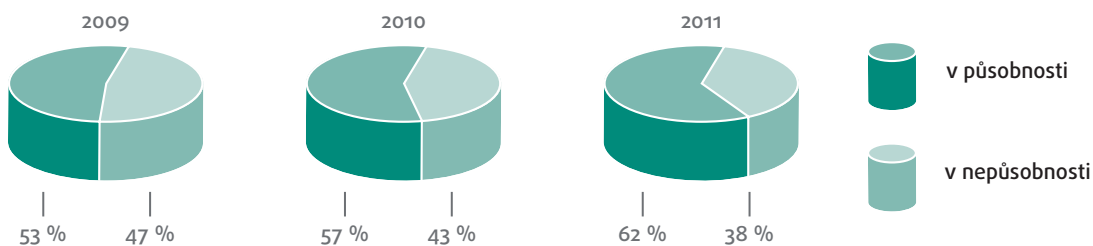
#### Přijaté podněty v jednotlivých letech



**Informační telefonní linky**, která slouží k zodpovídání žádostí o jednoduchou právní radu a k dotazům na stav vyřizování podnětu, využilo v uplynulém roce **4 840 osob**.

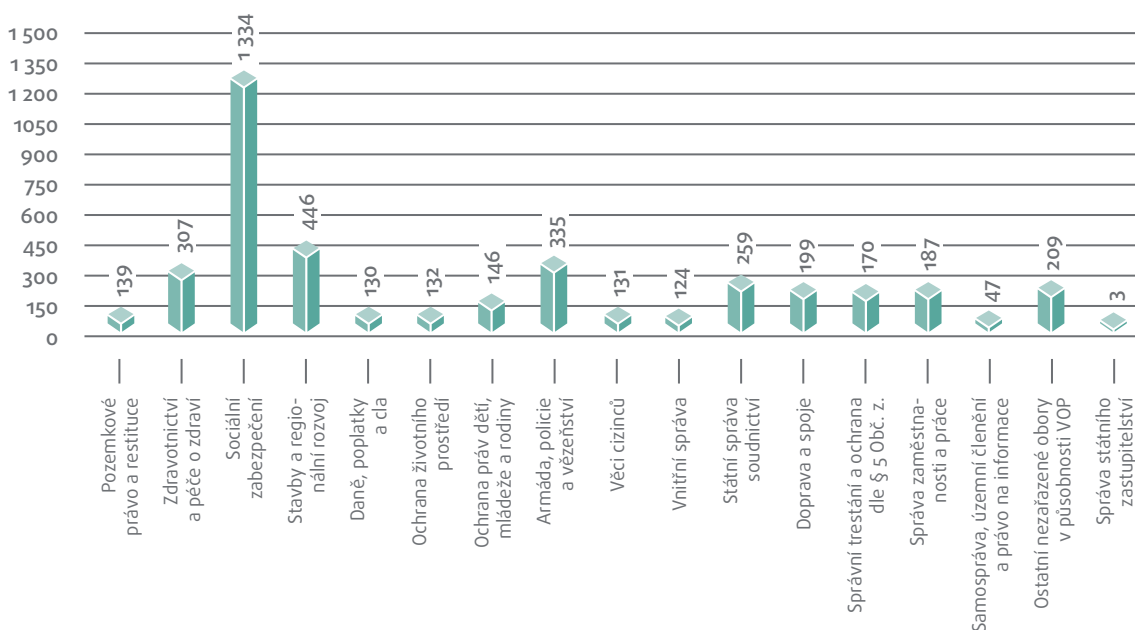
Z hlediska struktury podnětů je možno vývoj označit za pozitivní. Tak jako v minulých letech převažovaly podněty spadající do působnosti ochránce (**v působnosti 62 % z celkového počtu podnětů, mimo působnost potom 38 % podnětů**). Z hlediska vývoje posledních tří let je potěšující, že stále větší procento stěžovatelů dokáže správně zhodnotit působnost veřejného ochránce práv, což snad svědčí o pevném zakotvení institutu v právním povědomí obyvatel (blíže viz následující koláčový graf).

#### Struktura podnětů z hlediska působnosti ochránce

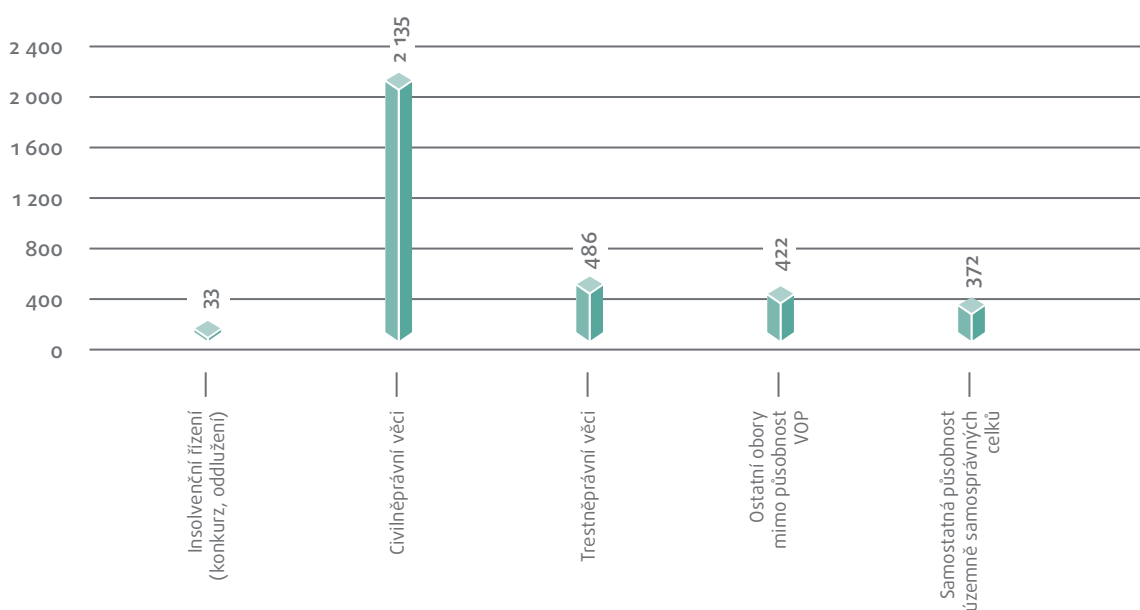


Z následujících grafů pak vyplývá, že standardně se na ochránce obrací **nejvíce občanů v oblasti sociálního zabezpečení, stavebního řádu, policie a vězeňství, zdravotnictví a státní správy soudů**. Jednotlivé oblasti státní správy, jichž se podněty týkaly, lze přehledně v grafech shrnout takto:

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



### Přijaté podněty mimo působnost v jednotlivých letech v členění podle oblastí



V roce 2011 zahájil ochránce celkem **856 šetření**, přičemž ve **49 případech** využil svého **oprávnění zahájit šetření z vlastní iniciativy**. 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 2011 **vyřídil celkem 6 687 podnětů**. Z celkového počtu vyřízených podnětů bylo:

- **472 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;
- **5 172 objasněno**. V těchto případech ochránce poskytoval stěžovatelům především radu, jak by měli dále postupovat při ochraně svých práv. Ochránce v určitých případech vyřídil podnět formou objasnění s konstatováním, že problém stěžovatele není ojedinělý. Na základě obdobných podnětů pak zahájil ve věci obecnější šetření z vlastní iniciativy.

Ochránce **ukončil** v roce 2011 celkem **914 šetření** s tím, že:

- v **219 případech nezjistil pochybení** v postupu šetřeného úřadu
- v **695 případech konstatoval pochybení** v postupu šetřeného úřadu, z toho
  - v **585 případech** úřad sám napravil pochybení již po vydání **zprávy o šetření**
  - v **97 případech** úřad pochybení sám nenapravitel a ochránce musel vydat **závěrečné stanovisko**, jehož součástí byl formulovaný návrh opatření k nápravě a teprve poté úřad pochybení napravil
  - ve **13 případech** úřad svá pochybení nenapravitel ani po vydání závěrečného stanoviska. Ochránce proto využil **sankčního oprávnění** a o pochybeních úřadu vyrozuměl nadřízený úřad resp. informoval veřejnost.

Do počtu vyřízených podnětů v roce 2011 je dále třeba započítat **99 případů**, kdy stěžovatel svůj podnět **vzal zpět**, a dále **20 případech**, kdy podnět byl svým obsahem ve skutečnosti **opravným prostředkem** podle předpisů ve věcech správních nebo soudních.

Ochránce v roce 2010 ukončil také **4 tzv. šetření zvláštní důležitosti**, jejichž výsledkem by měla být změna správní praxe v určitých oblastech nebo vytvoření legislativního doporučení vládě a Poslanecké sněmovně.

## 2 / Vybrané podněty a komentáře

### 2 / 1 / Sociální zabezpečení

#### Dopady zrušení sociálního příplatku

Od 1. ledna 2011 nabyly účinnosti „úsporný balíček“ (zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí. Tímto právním předpisem byl (kromě jiných úsporných opatření) zrušen sociální příplatek pro rodiny s nezaopatřenými dětmi, jejichž příjem byl nižší než dvojnásobek životního minima.

V důsledku tohoto úsporného opatření se řada **rodin s nezaopatřenými dětmi ocitla v tíživé sociální situaci**, neboť pokles jejich příjmů nebyl dostatečně kompenzován. S největší tvrdostí toto opatření dopadlo na rodi-

ny, kterým byly před 1. lednem 2011 vypláceny dávky pomoci v hmotné nouzi. Zákonodárce totiž opomněl v přechodných ustanoveních „úsporného balíčku“ zakotvit, aby se při přepočítávání výše příspěvku na živobytí po skončení výplaty sociálního příplatku nepřihlíželo k sociálním příplatkům, které byly rodinám vyplaceny v předchozích měsících. V důsledku započtení dříve vyplacených sociálních příplatků byly po dobu prvních tří měsíců roku 2011 poskytované dávky i o několik tisíc korun nižší a nepostačovaly k úhradě základních životních potřeb rodin. Hrozilo tudíž zadlužení těchto rodin a prohloubení stavu hmotné nouze.

K řešení tohoto problému ochránce rodinám doporučoval, aby požádaly o mimořádnou okamžitou pomoc (zejména na úhradu nutného jednorázového výdaje a z důvodu hrozby sociálním vyloučením). Orgány pomoci v hmotné nouzi pak vyzval, aby tyto případy řešily individuálně a upozornil, že rodiny, které jsou dlouhodobě příjemci dávek pomoci v hmotné nouzi, jsou v případě výrazného poklesu příjmu, který však nebyl dostatečně kompenzován, ohroženy sociálním vyloučením.

### Omezení lhůty pro volbu čerpání rodičovského příspěvku

Tzv. úsporným balíčkem byly změněny i podmínky pro nárok na rodičovský příspěvek. Nově byl posunut okamžik pro uplatnění volby nároku na čerpání tříletého rodičovského příspěvku na **9. měsíc věku dítěte** (oproti dřívějším 21 měsícům). V případech, kdy rodič z jakéhokoliv důvodu volbu neuplatnil, zůstal mu nárok na čerpání rodičovského příspěvku do 4 let věku dítěte ve výši 3 800 Kč. Došlo tedy ke **snížení celkového objemu vyplacených prostředků** ve čtyřleté variantě čerpání rodičovského příspěvku.

V návaznosti na tuto skutečnost ochránce obdržel zvýšený počet podnětů týkajících se této změny, a to zejména od těch rodičů, kterým zůstala čtyřletá varianta čerpání. Specifickou kategorií pak tvořili **rodiče dětí narozených v březnu 2010**, kteří ve svých podáních namítali, že jim rychlou a nedokonalou změnou, o které nadto nebyli dostatečným způsobem informováni a poučeni, byla znemožněna volba tzv. tříleté varianty čerpání rodičovského příspěvku. V jejich případě totiž, alespoň dle doslovného výkladu zákona, byl posledním dnem pro provedení volby 31. prosinec 2010, tedy den, kdy nová právní úprava ještě nenabyla účinnosti. Na tuto kategorii rodičů se neuplatnila přechodná ustanovení, která prodlužovala lhůtu pro dodatečné provedení volby tříleté varianty do 28. února 2011 (platící jen pro rodiče dětí, které ke dni nabytí účinnosti zákona byly starší 10 měsíců, ale mladší 23 měsíců). Z vyjádření MPSV k této problematice je zřejmé, že „kratší“ lhůta pro rodiče dětí narozených v březnu byla zvolena záměrně jako prevence možných organizačních problémů při zpracování agendy úřady práce.

Ochránce je však přesvědčen, že s ohledem na negativní dopad na rodiny s dětmi, který je v rozporu s účelem rodičovského příspěvku jako dávky státní sociální podpory, jejíž čerpání má rodič možnost flexibilně volit dle svých potřeb, je třeba odmítnout doslovný jazykový výklad dotčených přechodných ustanovení, neboť tento není v souladu s ústavním pořádkem. Správní orgány by při výkladu těchto ustanovení měly z hlediska účelu a smyslu „třírychlostního“ rodičovského příspěvku použít výklad teleologický a to tak, aby při dodržení dalších zákonných podmínek, byla **i pro rodiče dětí narozených v březnu 2010 zachována možnost zvolit si takový způsob čerpání, který žadateli vyhovuje**.

### Dávky na bydlení

Ochránce opakovaně řešil případy, kdy osoby neměly dostatečné finanční prostředky k úhradě bydlení. Jednalo se zejména o situace, kdy osoby v hmotné nouzi užívající nájemní formu bydlení **nebyly v bytě přihlášeny k trvalému pobytu** z důvodu hrozby neprodloužení nájemní smlouvy na dobu určitou. Těmto osobám nemohl být přiznán ani příspěvek na bydlení ani doplatek na bydlení. Na náklady na bydlení mohly požádat o mimořádnou okamžitou pomoc; tato dávka je však nenároková a jednorázová (byť ji lze poskytnout opakovaně).

Dále se ochránce zabýval správností postupu úřadů při posuzování **soužití sociálně slabých vícegeneračních rodin v rodinných domcích či vícepokojových bytech**. Úřady práce obvykle posuzovaly všechny osoby společně, proto byl jejich příjem vyšší než vynaložené náklady na bydlení a nedostaly ani příspěvek na bydlení ani doplatek na bydlení. Ochránce dotčeným správním úřadům doporučoval, aby formalisticky nevycházely pouze (někdy z mnoho let starých) kolaudačních rozhodnutí, ale aby vždy vyhodnotily faktický stav věci, tj.

zda pokoje obývané jednotlivými rodinami jsou schopny plnit samostatně funkci dlouhodobého bydlení, resp. zda tvoří samostatné „bytové“ jednotky se společným hygienickým zázemím, a na základě toho určit několik okruhů společně posuzovaných osob tak, aby jednotlivé rodiny obdržely dávky na bydlení.

Ve vyšším počtu se na veřejného ochránce práv obrátily i **osoby bydlící v jiné než nájemní formě bydlení** (typicky na ubytovně, v podnájmu). Tyto osoby nemají nárok na příspěvek na bydlení ani na doplatek na bydlení. Doplatek na bydlení jim však může být poskytnut z důvodů hodných zvláštního zřetele. Ochránce se domnívá, že v případech, kdy neuhrazením nákladů na bydlení hrozí vznik bezdomovectví dotčené osoby a tato osoba se aktivně snaží řešit svůj stav hmotné nouze (zejména si hledá zaměstnání), má být doplatek na bydlení poskytnut.

V souvislosti s deregulací nájemného v obecních bytech ochránce řešil několik podnětů **seniorů – příjemců starobních důchodů** v průměrné výši, kteří obývají dvou a vícepokojové byty a po úhradě nákladů na bydlení jim, i když jsou příjemci příspěvku na bydlení, zbývá méně než 2 000 Kč na ostatní výdaje. Tyto případy nemají jednoduché řešení, protože, i kdyby dotčené osoby vyměnily větší byt za jednopokojový, obvyklé tržní nájemné za jednopokojový byt v místech jejich bydliště dosahuje, či je jen o málo nižší než současné náklady na bydlení. To znamená, že nalezením menšího bytu nedojde ke snížení výdajů na bydlení. Určité řešení představuje nalezení spolubydlícího nebo odstěhování se na ubytovnu či podnájem, které však vzhledem k vysokému věku a zdravotnímu stavu dotčených seniorů nelze považovat za uspokojivé.

S uvedeným souvisí i problematika vyhodnocování, jaké náklady na bydlení lze považovat za odůvodněné. Doplatek na bydlení byl do konce roku 2011 ve většině měst poskytován pouze do výše cílového nájemného, tj. deregulovaného nájemného, nikoliv do obvyklého nájemného. **Osoby v hmotné nouzi žijící v bytech s tržním nájemným** tudíž musely část nákladů na bydlení hradit z dávek určených k uspokojování jejich základních životních potřeb (stravy, osácení apod.), protože v převážné většině případů je tržní nájemné vyšší než cílové nájemné.

Ochránce se také opakovaně setkal s nesprávným posouzením podmínek nároku na příspěvek na bydlení v situaci, kdy **náklady na bydlení za žadatele zaplatila jiná osoba**. Ochránce řešil podnět stěžovatelky v důchodovém věku, která z důvodu dlouhodobé nemoci neumožňující vyřizování osobních záležitostí dovolila jiné osobě, aby za ni platby nájemného a služeb spojených s užíváním bytu uhradila ze svého účtu. Úřad práce odmítl tyto náklady na bydlení uznat pro účely rozhodování o příspěvku na bydlení, neboť nešlo o náklady zaplacené žadatelem. S tvrzením, že žadatelka uhradila své náklady na bydlení synovi, který je následně uhradil ze svého účtu, se úřad práce ani odvolací orgán nijak nevyočaraly a žádost bez dalšího zamítly z důvodu nedoložení úhrady nákladů žadatelkou. Ochránce takovýto výklad označil za nesprávný, neboť úřady opřely svá rozhodnutí o splnění podmínky, kterou zákon neupravuje. Obdobnou argumentaci zaujal i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. srpna 2011, sp. zn. 4 Ads 22/2011.

### Mimořádná okamžitá pomoc

Ochránce zjistil, že **osoby v hmotné nouzi obvykle nejsou dostatečně informovány** o situacích, kdy jim může být přiznána mimořádná okamžitá pomoc, a o svém právu kdykoliv o dávku požádat. Situaci zhoršuje i skutečnost, že pro každý druh mimořádné okamžité pomoci existuje jiný formulář žádosti (tj. žadatel ne vždy zvolí správný formulář a žádost je zamítnuta). Zásadním problémem je **neposkytování mimořádné okamžité pomoci na úhradu doplatků na léky**, když je zdravotní pojišťovna odmítne uhradit za pojištěnce, přestože se jedná o jediný vhodný lék. V praxi činí značné problémy i určení, jaké předměty jsou základní předměty dlouhodobé potřeby či základní vybavení domácnosti a jak vysokou částku na jejich opravu nebo koupi poskytnout (zda věc ještě opravit nebo koupit jinou, jestli je vhodnější věc nová nebo použitá a zda koupit věc v bazaru nejlevnější s vyšším rizikem, že brzy přestane sloužit nebo věc o málo dražší atd.). Nejednotná praxe vede ke vzniku neodůvodněných rozdílů mezi příjemci dávek v různých částech republiky. Orgány pomoci v hmotné nouzi je rovněž nedostatečně využívána možnost poskytnutí mimořádné okamžité pomoci z důvodu **hrozby sociálního vyloučení** u osob, které nejsou zahrnuty v demonstrativním výčtu v zákoně (obvyklý je např. argument, že osoba, která dlouhodobě pobírá dávky pomoci v hmotné nouzi, není osobou ohroženou sociálním vyloučením). Ochránce se rovněž setkal s neochotou orgánů pomoci v hmotné nouzi poskytnout mimořádnou okamžitou pomoc na **úhradu nákladů na bydlení v prvním měsíci**, kdy osoba získala samostatné bydlení nebo se odstě-



hovala od životního partnera (příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení jsou vypláceny vždy až po uplynutí měsíce, za který náleží). V tomto směru veřejný ochránce práv vítá, že orgány pomoci v hmotné nouzi budou od 1. ledna 2012 centrálně řízeny Ministerstvem práce a sociálních věcí, tj. budou povinny se řídit jeho metodickými pokyny. Ochránce rovněž doufá, že v rámci metodického vedení ministerstvo poskytne podřízeným orgánům podrobnější instrukce, jakým způsobem ve výše nastíněných případech postupovat.

### Příspěvek na péči

V průběhu roku 2011 veřejný ochránce práv nadále věnoval zvýšenou pozornost problematice příspěvku na péči u osob s duševním onemocněním, konkrétně pak u **osob s poruchami autistického spektra**. Ze zjištěných poznatků vyplynulo, že při posuzování závislosti na pomoci jiných přetrvává tendence klást větší důraz na schopnost posuzovaného hodnocený úkon fyzicky provést, bez bližšího zohlednění jeho neschopnosti potřebu úkonu rozpoznat a následně jeho provedení ověřit.

Tyto skutečnosti ochránce zohlednil i při formulaci připomínek k sociální reformě (blíže viz str. 18) přičemž trval na tom, aby v obecných kritériích pro posuzování zdravotního stavu byl kladen důraz na zjišťování schopnosti posuzované osoby rozpoznat, provést a zkontrolovat správnost zvládnutí základní životní potřeby. Tato obecná posudková zásada byla nakonec zapracována do novely prováděcí vyhlášky k zákonu o sociálních službách.

#### Podnět sp. zn.: 4018/2011/VOP/AV

Pro účely rozhodování o příspěvku na péči v případě dítěte s diagnostikovaným autismem či jiným duševním onemocněním, je posudkový lékař povinen zhodnotit, zda posuzovaná osoba zvládne úkon nejen z hlediska fyzického ale především z hlediska psychického, tj. zda dokáže rozpoznat potřebu úkonu a ověřit správnost jeho provedení. Odůvodnění odlišného hodnocení zvládnutí úkonů posudkovým lékařem oproti sociálnímu šetření skutečností, že posuzovaný má zachovány motorické funkce, není z tohoto pohledu dostačující.

Provádění úkonu s použitím obrázkových piktogramů nelze považovat za jeho zvládnutí. Nejde o provádění úkonu obvyklým způsobem ani o pomoc, která vyplývá ze stupně biopsychosociálního vývoje dítěte, neboť „zdravé dítě“ stejného věku takové komunikační prostředky nepotřebuje.

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní H. M. s žádostí o prošetření postupu správních orgánů ve věci snížení výše příspěvku na péči pro jejího šestiletého syna, jenž má diagnostikovaný autismus. Správní orgány rozhodly o snížení příspěvku na péči z II. na I. stupeň závislosti, ačkoliv se dle vyjádření matky zdravotní stav nezlepšil, s vyšším věkem je naopak chlapec hůře zvladatelný z důvodu větší fyzické síly.

V rámci šetření se ochránce zaměřil především na obsah posudku posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí vyhotovený pro účely odvolacího řízení. Tento shledal z hlediska naplnění požadavků úplnosti a přesvědčivosti nedostačným. Posudková komise zhodnotila řadu posuzovaných úkonů jako zvládnutých, přestože ze sociálního šetření vyplynulo, že chlapec je schopen je vykonávat s pomocí piktogramů, procesuálních schémat, ale bez pomoci obrázkové metody a bez vnější kontroly by tyto úkony nezvládl. Jednalo se například o podávání a přijímání stravy a nápojů, mytí těla, péče o ústa, výkon fyziologické potřeby, oblékání, svlékání, atd.

Z vyjádření posudkové komise ministerstva vyplynulo, že řada činností je závislá na motorických funkcích, které nejsou u dítěte porušené. Dle názoru ochránce však nelze ani tzv. „pohybové úkony“, jež vyžadují zejména pohybové schopnosti, automaticky považovat za zvládnuté, pokud není diagnostikována žádná porucha v oblasti fyzické. Přestože tedy chlapec s diagnostikovaným autismem a hyperkinetickým syndromem po fyzické stránce patrně dokáže fyzicky zvládnout úkon sezení, není zřejmé, zda z důvodu deficitu v oblasti psychické zvládne v poloze vsedě vydržet alespoň po dobu 30 minut. Obdobným způsobem byly posudkovou komisí hodnoceny úkony provedení si jednoduchého ošetření a dodržování léčebného režimu.

Ministerstvo na základě zprávy veřejného ochránce práv zrušilo předmětné rozhodnutí krajského úřadu v přezkumném řízení a vrátilo věc k novému pojednání a rozhodnutí.

## Důchody

### Průtahy při vyřizování žádostí o důchod

Veřejný ochránce práv obdobně jako v minulých letech řešil případy, kdy rozhodnutí o důchodu nebylo vydáno ve lhůtě stanovené zákonem. Oproti předchozímu roku došlo k významnému zkrácení lhůty v námitkovém řízení, kdy většina rozhodnutí již byla vydána ve lhůtě stanovené zákonem. K dílčímu zlepšení došlo rovněž v případě důchodů s cizím prvkem, stále však přetrvávají případy, kdy řízení trvá déle než rok a žadatel neobdrží zálohu na důchod, tudíž po dobu řízení je prakticky bez prostředků. K prodlužení při vydání důchodu dochází nejčastěji tehdy, pokud je spis zpracováván na exekučním oddělení za účelem zajištění provádění srážek z důchodu (viz následující odstavec). Na druhou stranu je třeba dodat, že stále častěji se ochránce setkává s tím, že příjemce důchodu má nařízeno i několik exekucí formou provádění srážek z důchodu.

### Průtahy při provádění výkonu rozhodnutí

V průběhu roku 2011 ochránce opakovaně řešil stížnosti napadající nesprávný úřední Česká správa sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) při provádění výkonu rozhodnutí/exekuce z dávek důchodového pojištění (dále jen „důchody“). Jednalo se o opakující výtky, že **ČSSZ neukončila provádění srážek, ačkoliv byl dluh uhrazen, neoprávněně deponuje sražené částky**, které nezasílá exekutorovi (osobě oprávněné) či **nereaguje na podání osob**, které žádají nápravu své věci.

ČSSZ již od listopadu roku 2010 řeší kritickou situaci v agendě exekučních srážek z dávek důchodového pojištění. Zřídila projektový tým k realizaci projektu „Optimalizace vyřizování agendy Exekučních srážek z dávek důchodového pojištění“, převedla většiny obstarávkových složek na okresní správy, změnila činnost odboru realizace exekučních srážek z dávek důchodového pojištění v ústředí ČSSZ, vytvořila kontrolní a metodické postupy pro tuto agendu a připravuje nasazení programových změn v centrálním softwaru aplikace. V současné době má přístup do aplikačního programového vybavení ČSSZ více než 800 zaměstnanců okresních správ, kteří se podílejí na zpracování exekuční agendy.

Protože ochránce byla nejprve přislíbena náprava do 30. 6. 2011, proběhlo v srpnu 2011 místní šetření za účelem zjištění, jak se daří ČSSZ vyrovnávat s enormním nárůstem exekuční agendy. Se vzniklým deficitem se **ČSSZ do slibovaného termínu nepodařilo vyrovnat**, proto o dané záležitosti jednal ochránce přímo s ministrem práce a sociálních věcí a rovněž s ředitelem ČSSZ. Dle posledních informací a příslibů ČSSZ, je možné snad **očekávat stabilizaci exekuční agendy z důchodů v prvním čtvrtletí roku 2012**.

Ochránce se opakovaně setkává s podněty osob, které se ocitnou zcela bez prostředků z důvodu exekučního obstarání účtu, na něž je zasílán celý jejich důchod. Zjišťoval proto, zda je v silách (možnostech) ČSSZ **provést okamžitě změnu způsobu výplaty důchodu** připsovaného dosud na účet. (Výkon rozhodnutí příkázáním pohledávky z účtu u peněžního ústavu je v současné době jedním z nejčastěji využívaných způsobů exekuce. Na účty u bank jsou však zcela běžně poukazovány příjmy, které by jinak exekuci formou srážek ze mzdy či důchodu podléhaly jen zčásti nebo vůbec, což však nebývá v rámci exekuce zohledňováno.) V případě výplaty důchodu ukládá § 64 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění (zákon č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů), ČSSZ povinnost změnit způsob výplaty „*nejpozději od splátky důchodu splatné ve třetím kalendářním měsíci po kalendářním měsíci, v němž byla uplatněna žádost*“. ČSSZ ochránce informovala, že zpracování žádostí o změnu výplaty důchodu (stejně jako zpracování ostatních změn) závisí na technologických možnostech systému výplat a vždy je nutné dodržet harmonogram zpracování automatizovaných agend, aby výplaty důchodů proběhly ve správných termínech s ohledem na splatnost. Zpracování změny závisí na datu doručení žádosti a startovním výplatním termínu důchodu. ČSSZ ochránce ujistila, že na základě řádně vyplněné a potvrzené žádosti je **většina změn realizována nejpozději do 2. výplatního měsíce** následujícího po datu doručení žádosti.

### Přeplatek na důchodu

Ochránce se i v průběhu roku 2011 při řešení podnětů z oblasti důchodového pojištění setkal s nesprávným postupem ČSSZ při rozhodování o přeplatku na dávkce důchodového pojištění, kdy ČSSZ uložila příjemci důchodu povinnost vrátit přeplatek na důchodu, i když tento řádně a včas (nebo s minimálním zpožděním) ohlásil ČSSZ skutečnosti rozhodné pro trvání nároku na dávku důchodového pojištění. ČSSZ ovšem místo neprodleného odnětí důchodové dávky tuto vyplácela nadále i několik měsíců a až poté zareagovala vydá-

ním opožděného rozhodnutí o odnětí dávky (typicky vdovského důchodu vázaného na pobírání sirotčího důchodu nezaopatřeným dítětem) a též rozhodnutím o uložení povinnosti vrátit přeplatek na důchodové dávce poskytované vinou ČSSZ několik měsíců poté, co již nenáležela. Odpovědnost příjemce důchodové dávky za vznik přeplatku je odpovědností subjektivní, tzn., že příjemce nese odpovědnost za vznik přeplatku tehdy, pokud vznik přeplatku zavinil. V případech, které ochránce řešil, ovšem důchod nebyl nesprávně vyplacen zaviněním příjemce důchodu, který řádně splnil svou ohlašovací povinnost, ale v důsledku chybného postupu ČSSZ. Ochránce konstatoval, že příjemce důchodu není odpovědný za postup a rozhodování orgánů sociálního zabezpečení, nemůže mu tedy být k tíži, **rozhodne-li ČSSZ o odnětí důchodu se zpožděním i několika měsíci** a ČSSZ tak nemá právo za toto období požadovat přeplatek důchodové dávky.

### Invalidní důchody

Ochránce v uplynulém roce obdržel zvýšený počet podnětů týkajících se invalidních důchodu, k němuž došlo v důsledku zavedení třístupňové invalidity ode dne 1. ledna 2010. Stěžovatelé v podnětech ochránci namítali většinou **snížení stupně invalidity**, které mělo za následek snížení výše invalidního důchodu. Stěžovatelům, kteří podali podnět ve lhůtě dvou měsíců od doručení rozhodnutí v námitkovém řízení, bylo doporučeno bránit se podáním žaloby ke správnímu soudu, neboť v soudním řízení je zajištěno nové posouzení zdravotního stavu posudkovou komisí Ministerstva práce a sociálních věcí.

V případech, kdy stěžovatelé možnosti soudního přezkumu nevyužili, se ochránce zabýval souladem posudků o stupni invalidity s požadavky úplnosti a přesvědčivosti, které na posudkovou činnost kladou právní předpisy a judikatura správních soudů. Stejně jako v dřívějších letech nejčastěji konstatoval pochybení v posudkové činnosti při stanovení data vzniku invalidity, jež nebylo v předmětných posudcích dostatečně odůvodněno, v případě pochybností nebyla vyžádána zdravotnická dokumentace, apod.

### Podnět sp. zn.: 2907/2010/VOP/ZO

Lze-li v řízení o žádosti o invalidní důchod prokázat příčinnou souvislost mezi závažnými psychickými problémy žadatele o důchod a nutností přerušit v minulosti studium na vysoké škole, pak následné opakované neúspěšné pokusy dotyčné osoby začlenit se do pracovního procesu je nutno hodnotit jako důkaz její faktické nezaměstnatelnosti, tj. de facto snížení pracovní schopnosti. Toto snížení pracovní schopnosti může při dosažení zákonem stanovené míry být důvodem pro uznání invalidity a vznik nároku na invalidní důchod. Touto otázkou se při stanovení data vzniku invalidity posudkový lékař musí zabývat.

Na ochránce se obrátil pan O. V. (zastoupen svým otcem) s podnětem týkajícím se výše svého invalidního důchodu. Stěžovatel byl v roce 1997 nucen ukončit ze zdravotních důvodů studium na vysoké škole a následně byl hospitalizován na psychiatrické klinice. Po skončení léčby se snažil získat zaměstnání a zapojit se do pracovního procesu. Jeho několik opakovaných pokusů o získání trvalého zaměstnání však skončilo vždy neúspěchem (nejčastěji ukončením pracovního poměru ve zkušební době). Proto zůstal v péči rodičů, kteří ho podporovali finančně a poskytovali mu veškerou potřebnou pomoc. Svou situaci začal řešit až s velkým časovým odstupem, neboť si závažnost a důsledky svého onemocnění dlouho odmítal přiznat a vyrovnat se s nimi.

Žádost o invalidní důchod uplatnil až dne 25. února 2005. Rozhodnutím ČSSZ ze dne 3. června 2005 mu byl sice přiznán plný invalidní důchod, ale pouze ve výši 3 849 Kč měsíčně. Nízká výše důchodu byla způsobena celkově velmi krátkou účastí na důchodovém pojištění s nízkými vyměřovacími základy, které byly nadto ještě „rozmělněny“ přetřkami v dobách pojištění.

Ochránce ve věci zahájil šetření z důvodu pochybnosti o správnosti stanovení data vzniku invalidity. V nedostatečném odůvodnění posudku o invaliditě spatřoval rozpor s požadavky úplnosti a přesvědčivosti posudku, které jsou na posudkovou činnost kladeny správním řádem a judikaturou správních soudů.

Úsek lékařské posudkové služby ČSSZ se na základě iniciativy ochránce datem vzniku invalidity pana O. V. znovu zabýval a přehodnotila původní posudkový závěr tak, že invalidita vznikla k datu 1. října 1997, kdy mu bylo předčasně ukončeno studium na Karlově univerzitě). Rozhodnutím ze dne 26. května 2011 ČSSZ stěžovateli přiznala důchod ve výši 8 312 Kč měsíčně. Doplátek důchodu vyplatila ČSSZ stěžovateli v souladu se zákonem 5 let zpětně od data posledního rozhodnutí ve věci.

## 2 / 2 / Práce a zaměstnanost

### Správa na úseku zaměstnanosti

Ochránce se v průběhu roku 2011 věnoval problémům s aplikací zákona o zaměstnanosti (zákon č. 435/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), zejména otázce vyřazení uchazečů o zaměstnání z evidence z důvodu **mafe-ní součinnosti s úřadem práce**. S tím úzce souvisí posuzování vážných důvodů na straně uchazečů o zaměstnání ve smyslu ustanovení § 5 zákona o zaměstnanosti, jelikož tyto vylučují, aby byl uchazeč vyřazen. Úřady práce ovšem mnohdy hodnotí doložené vážné důvody izolovaně od osobní, rodinné a sociální situace uchazečů. Tento postup považuje ochránce za nepřijatelný a hodnotí ho jako pochybení na straně úřadů.

Dále se ochránce zabýval otázkou nároku na podporu v nezaměstnanosti za situace, kdy **zaměstnavatel za zaměstnance neodvedl zákonné pojistné**, ačkoliv k tomu byl ze zákona povinen. Ochránce je přesvědčen, že neplacení pojistného zaměstnavatelem **nelze přičítat k tíži zaměstnanci**. Pokud zaměstnanec úřadu doloží (např. zápočtovým listem, pracovní smlouvou, dohodou o skončení pracovního poměru, rozhodnutím okresní správy sociálního zabezpečení), že v rozhodném období vykonával po stanovenou dobu činnost, která zakládá účast na důchodovém pojištění, vznikne mu (za splnění ostatních podmínek) nárok na podporu v nezaměstnanosti.

V neposlední řadě ochránce řešil **okamžité zrušení pracovního poměru** a s tím související nárok na podporu v nezaměstnanosti. Obecně platí, že uchazeč nemá nárok na podporu v nezaměstnanosti, pokud s ním byl ukončen pracovní poměr z důvodu porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k jím vykonávané práci zvláště hrubým způsobem. Pokud se ovšem poté (bývalý) zaměstnavatel (např. v rámci soudního sporu či pod jeho hrozbou) se zaměstnancem dohodnou na jiném způsobu skončení pracovního poměru, není sebemenší důvod, aby nebyl jejich autonomní projev vůle respektován. Úřad práce je poté povinen na tento úkon brát ohled i při rozhodování o podpoře v nezaměstnanosti.

Na konci roku 2011 rovněž ochránce zaznamenal zvýšený počet stížností na **system DONEZ** (povinnost uchazečů o zaměstnání hlásit se na kontaktním místě veřejné správy). Více k této problematice viz legislativní doporučení na str. 13.

### Inspekce práce

Ochránce se při řešení podnětů opakovaně setkal s případy **nedůsledně provedených kontrolních šetření**. Opakují se situace, kdy se inspektorát práce zabýval pouze některými skutečnostmi uváděnými v podnětu a další podstatné skutečnosti, případně příložené doklady, které upozorňovaly na možné porušení zákona, opomenul. V konkrétních situacích se jednalo o neprošetření variabilních složek mzdy, jejichž vyplácení nebylo vázáno na volní uvážení zaměstnavatele, a nedůsledné kontroly výkonu přesčasové práce zaměstnanců obchodních řetězců.

#### Sp. zn.: 1272/2011/VOP/JB

**Vznikne-li podezření, že zaměstnavatelem vedená evidence docházky je pouze formální a neodpovídá reálné situaci, je na orgánu inspekce práce, aby bez ohledu na doklady předložené zaměstnavatelem tuto skutečnost prošetřil (například výsledkem zaměstnanců).**

Na ochránce se obrátil pan F. Z., s žádostí o prošetření postupu Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj ve věci provedení kontroly dodržování pracovněprávních a mzdových předpisů.

Z vyrozumění o výsledku kontrolního šetření adresovaného stěžovateli je patrné, že kontrolním šetřením byla potvrzena jen část skutečností uváděných v podnětu, pochybení týkající se vykonané přesčasové práce a práce ve svátek nebyla inspektorátem shledána. Stěžovatel s postupem kontroly vyslovil nesouhlas. Uvedl mimo jiné, že inspektorátu práce předložil údaje o docházce, které se značně liší od evidence docházky, kterou dodatečně vytvořil zaměstnavatel.

Ochránce dospěl k závěru, že oblastní inspektorát práce při kontrole pochybil. V praxi často dochází k tomu, že u zaměstnavatelů je vedena tzv. dvojitá evidence docházky; zaměstnanci zaznamenávají svůj příchod a odchod do sešitu, zaměstnavatel poté docházku přepisuje do elektronické podoby, která je od ručních zápisů často odlišná – když např. nejsou zaznamenány přesčas, délka směn, přestávek v práci neodpovídá reálnému stavu. Touto praxí jsou zaměstnanci kráceni jednak o mzdu za odvedenou práci a případné příplatky za práci přesčas, rovněž jsou vystaveni riziku poškození zdraví za situace nedostatečného odpočinku mezi jednotlivými směnami. Je na orgánu inspekce práce, aby v případě, vznikne-li podezření, že zaměstnavatelem vedená evidence docházky je pouze formální a neodpovídá reálné situaci, tuto skutečnost prošetřil, například výsledkem jednotlivých zaměstnanců.

Na základě závěrů uvedených ve zprávě o šetření oblastní inspektorát práce rozhodl o provedení následné kontroly.

## Služební poměry

Ochránce se v průběhu roku 2011 zabýval častěji podněty z oblasti služebních poměrů. Jedná se o specifickou oblast, na kterou se zákonná působnost ochránce vztahuje pouze částečně. Případy řešené v roce 2011 lze rozdělit do tří hlavních okruhů.

První a velmi početnou skupinu tvořily stížnosti, jejichž jádrem byl nesouhlas s novou právní úpravou zavádějící **zdanění výsluhových příspěvků**. V této oblasti ochránce neshledal jakýkoli prostor pro svůj zásah, jelikož podání směřovala výhradně proti zákonné úpravě a nikoli proti postupu konkrétního úřadu.

Další okruh podání se dotýkal rovněž zdanění výsluhových příspěvků, ale stěžovatelé namítali ve svých případech **retroaktivitu zákona**. Domnívali se, že výsluhové příspěvky za měsíc prosinec 2010, které byly vyplaceny až v roce 2011, nemají zvláštní srážkové daní podléhat. Ochránce ovšem shledal postup v souladu se zákonem, jelikož pro účely daně z příjmu je zásadní, kdy byl předmětný příjem vyplacen, nikoli za které období náleží.

Dále ochránce řešil případy **započtení doby základní vojenské služby** pro účely výsluhového příspěvku. V šetřených případech měli stěžovatelé pravomocné rozhodnutí správního soudu ve své věci, podle kterého je služební funkcionář povinen dobu základní vojenské služby započítat. Jelikož v mezidobí od skončení soudního sporu a odchodu z činné služby vyslovil Nejvyšší správní soud o zápočtu doby základní vojenské služby opačný právní názor, ministr vnitra zrušil v přezkumném řízení předchozí správní rozhodnutí o započtení doby základní vojenské služby. Aplikací judikatury pozdější přitom porušil nejen výslovnou dikci ustanovení § 193 odst. 3 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ale i popřel smysl přezkumného řízení.

## 2 / 3 / Rodina a dítě

### Konfliktní vztahy mezi rodiči

Dítě a rodič, jemuž nebylo svěřeno do výchovy, mají nadále právo na vzájemný kontakt. Ochránce se stále setkává s případy, kdy je dítě manipulováno proti druhému rodiči tak, že odmítá jakýkoli styk s ním. Pokud dojde k vymáhání styku, nebývá dítě druhým rodičem na styk připravováno buď vůbec anebo nevhodně. Dítě je předáváním mezi rodiči traumatizováno, reakce dítěte bývají natáčeny a ojedinělé nejsou ani případy, kdy jsou k předávání dítěte zvána i média. V takových případech někdy dochází až k odnětí dítěte z rodiny a k jeho dočasnému umístění do tzv. neutrálního prostředí, což dítě vnímá jako trest.

Ochránce pokládá za systémový problém, že **v České republice chybí dostatečná síť a zázemí pro odbornou terapeutickou práci s rodiči**, která by jim pomohla zvládnout komunikaci, a v zájmu dítěte spolu vycházet v záležitostech, které se týkají dítěte a jeho výchovy. Mohlo by jít o specializovaná odborná pracoviště ústavního či ambulantního charakteru, kde by byli společně rodiče i dítě, aby dítě nevnímalo pobyt v zařízení jako trest. Vhodnou variantou by pro krajní případy mohla být i přechodná pěstounská péče, za současné intenzivní rodinné terapie.

Řadě případů by podle ochránce zabránila včasná a důsledná intervence orgánů sociálně-právní ochrany dětí. Dále považuje za nezbytné, **aby veškerá opatření směřovala primárně vůči rodičům, nikoli vůči dětem.** Za účinnou pokládá mediaci, je-li zajištěna včas, či terapii s nácvikem dovedností, které by vedly k tomu, že si rodiče budou schopni dítě předávat a vzájemně komunikovat. Nařízení takových postupů je v kompetencích orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Zcela zásadně ochránce odmítá natáčení reakcí dítěte na kameru či dokonce medializaci případu ze strany rodičů. Rovněž média by měla být velmi zdrženlivá při zveřejňování podobných případů.

### Právo sourozenců na společné umístění a vzájemný kontakt

Ochránce se v souvislosti s prováděním preventivních systematických návštěv zařízení, v nichž jsou umístěny děti, zabýval i některými individuálními případy. Nezřídka se totiž setkal s tím, že sourozenci bývají umístěni v různých zařízeních, popř. že někteří ze sourozenců jsou v ústavním zařízení a někteří v pěstounské péči či osvojení. Byla také zjištěna častá praxe, že rozdělení sourozenci se, vyjma případných společných kontaktů o víkendech u rodičů, nestýkají. **Ochránce v těchto případech doporučuje orgánům sociálně-právní ochrany dětí i zařízením, aby aktivně napomáhaly dětem s udržováním kontaktů se sourozenci a členy rodiny,** a to i s rodiči zbavenými rodičovské zodpovědnosti, pokud jim nebyl soudem stanoven zákaz styku a kontakt dítěte s nimi dítě nepoškozuje. Bylo též doporučeno rozšiřovat možnosti rodinných terapií a rodiče aktivně zapojovat do života dítěte, do řešení jeho problémů a problémů, které vedly k odebrání dítěte.

V případě, kdy je sourozencům nařizována ústavní výchova postupně, musí OSPOD usilovat o jejich společné umístění, a to i ve spolupráci s příslušným diagnostickým ústavem. Při současném odnětí sourozenců z rodiny by jejich společné umístění mělo být samozřejmostí (až na zcela výjimečné případy, např. když se jeden ze sourozenců dopustí trestného činu vůči druhému). Praxi rozdělování sourozenců kritizuje rovněž Evropský soud pro lidská práva, který shledal (rozhodnutí ve věci Olsson proti Švédsku, ze dne 24. března 1988, stížnost č. 10465/83), že ospravedlnitelným důvodem rozdělení sourozenců není ani potřeba zvýšené péče o jednoho z nich.

### Narušená spolupráce klienta a sociálního pracovníka

Pokud jeden z rodičů, popř. i samo nezletilé dítě, dlouhodobě odmítá spolupráci s orgánem sociálně-právní ochrany dětí z důvodu vzájemných negativních vztahů a namítaných podezření na neobjektivitu sociálního pracovníka (byť by podezření nebylo potvrzeno, či bylo potvrzeno pouze částečně), je za účelem konstruktivního řešení závažného případu a zajištění nezbytné spolupráce všech zúčastněných v zájmu dítěte, aby došlo ke změně sociálního pracovníka. Za zcela zásadní argument v tomto směru pokládá ochránce dítětem deklarované obavy či negativní vztahy se sociálním pracovníkem. **Ve zcela výjimečných případech, kdy rodiče či dítě již nejsou schopni efektivně spolupracovat s žádným z pracovníků orgánu sociálně-právní ochrany dětí, ochránce doporučuje změnu místní příslušnosti** podle ustanovení § 131 odst. 4 a 5 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

### Zprostředkování náhradní rodinné péče

Ochránce se opakovaně setkává s excesy úřadů při zprostředkování náhradní rodinné péče. Je totiž třeba vždy hledat náhradní rodiny vhodné pro konkrétní dítě s ohledem na jeho specifické potřeby, a nikoliv naopak. Opačný postup je nepřijatelný.

### Podnět sp. zn.: 1036/2011/VOP/EHŠ

V případě zprostředkování náhradní rodinné péče je třeba zohlednit zachování kontaktu dítěte s rodiči a v takovém případě zajistit svěření dítěte do pěstounské péče a nikoliv usilovat o zbavení rodičovské zodpovědnosti za účelem osvojení dítěte.

Na ochránce se obrátila paní M. Š. se stížností na postup Městského úřadu Třinec a Krajského úřadu Moravskoslezského kraje. Ochránce v dané věci jednak označil za nepřipustné, že před podáním návrhu na zbavení matky rodičovské zodpovědnosti s ní nebylo ve věci jednáno, a nebyla tak o tomto kroku vůbec informována. Dotčené úřady nepostupovaly v souladu s rozsudky Evropského soudu pro lidská práva a nálezy Ústavního soudu České republiky, podle nichž musí orgány veřejné moci při existenci rodinného vztahu jednat tak, aby se tento vztah mohl rozvíjet, a přijmout vhodná opatření za účelem sloučení rodiče s dítětem (např. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Kutzner proti Německu, ze dne 26. února 2002, stížnost č. 46544/99, nález Ústavního soudu ze dne 10. října 2007, sp. zn. II. ÚS 838/07 či nález Ústavního soudu ze dne 13. dubna 2010, sp. zn. II. ÚS 485/10). K těmto pozitivním povinnostem se řadí i povinnost rodiče informovat a řádně poučit o možných následcích jeho jednání, včetně možnosti omezení či zbavení rodičovské zodpovědnosti.

Ochránce dále zdůraznil, aby úřady v případě zprostředkování náhradní rodinné péče zohledňovaly zájem na zachování kontaktu dítěte s rodičem. V takových případech je pak vhodnou formou péče pěstounská a nikoliv osvojení. Postup krajského úřadu byl v rozporu se zájmy dítěte, neboť požadoval, aby městský úřad podal návrh na zbavení rodičovské zodpovědnosti matky, v jehož důsledku by mohlo dojít k osvojení dítěte. Důvodem takového postupu přitom byla chyba při zprostředkování náhradní rodinné péče, kdy poradní sbor dítěti, u něhož bylo požadováno zprostředkování pěstounské péče, pro nemožnost nalézt vhodnou pěstouny vybral zájemce o osvojení. V praxi by mělo docházet ke zprostředkování osvojení jen u dětí, u nichž jsou k tomu dány právní předpoklady.

Dotčené úřady závěry ochránce neakceptovaly, ve věci bude tudíž vydáno závěrečné stanovisko s doporučením opatření k nápravě.

## 2 / 4 / Zdravotnictví

### Vyřizování stížností na zdravotní péči

V rámci šetření postupu Ministerstva zdravotnictví a krajských úřadů při vyřizování stížností na zdravotní péči **úřady nejčastěji chybovaly tím, že opomenuly vyřídit některé z námitek stěžovatele.** V několika případech došlo k pouhému přetlumočení závěru jednání územní znalecké komise, bez dalšího komentáře. Ochránce opakovaně úřadům vytýkal rovněž značný nepoměr mezi šíří poznatků shromážděných v průběhu šetření, a jejich prezentací ve vyřizující písemnosti. Jako další problém lze jmenovat nerespektování časového zaměření stížnosti, kdy stěžovatel napadá úroveň zdravotní péče jemu poskytnuté v určitém zdravotnickém zařízení během dlouhého časového úseku, avšak úřad zúží předmět svého šetření typicky jen na poslední hospitalizaci. Ochránce se rovněž setkal s tím, že odborník pověřený vypracováním odborného posouzení případu sdělil své stanovisko stěžovateli dříve, než s ním seznámil úřad. Dále se vyskytly případy zamítnutí žádosti stěžovatele o poskytnutí kopie zápisu z jednání územní znalecké komise a zpřístupnění jména a příjmení odborníka pověřeného vypracováním posudku, respektive komise.

Pokud jde o délku vyřizování stížností, bylo v roce 2011 zaznamenáno zlepšení a výrazné překročení lhůt stanovených vnitřními předpisy bylo spíše excesem.

Závěrem je třeba konstatovat, že **zákon o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon č. 372/2011 Sb.), který nabude účinnosti 1. dubna 2012, pamatuje na celou řadu výše zmiňovaných pro-**

**blémů** (mj. výslovně zakotvuje právo stěžovatele na nahlížení do stížnostního spisu a na zpřístupnění jména a příjmení odborníka, respektive člena znalecké komise, či lhůty pro vyřízení stížnosti). K tomuto zákonu rovněž viz str. 17.

### Podnět sp. zn.: 5493/2010/VOP/PH

Odborník pověřený vypracováním posudku není oprávněn sdělovat své závěry stěžovateli dříve, než je předloží Ministerstvu zdravotnictví. V průběhu neuzavřeného šetření lze osobní schůzku odborníka se stěžovatelem akceptovat pouze ve výjimečných případech s tím, že jejím účelem může být výhradně zjištění doplňujících informací, nezbytných pro posouzení případu, a měla by se konat za účasti zástupce ministerstva.

Paní M. B. se obrátila na Ministerstvo zdravotnictví s žádostí o prošetření úrovně zdravotní péče, poskytnuté její zesnulé dceři. Odborník pověřený zpracováním posudku pozval paní M. B. před uzavřením šetření a bez předchozí konzultace svého postupu s ministerstvem do pohostinského zařízení, kde jí vyložil své závěry. Účelem schůzky tedy nebylo zjištění doplňujících informací ke stížnosti. Dle sdělení paní M. B. odborník komentoval zdravotnickou dokumentaci v tom směru, že je příliš dlouhá a nepřehledná.

Ačkoliv nelze zpětně objektivizovat formu a obsah komunikace, která proběhla mezi odborníkem a paní M. B., neboť schůzky se neúčastnila další osoba, je zřejmé, že si stěžovatelka v průběhu předmětné schůzky utvořila úsudek o jeho nedostatečném úsilí prověřit případ její dcery. V důsledku uvedeného postupu pak shledala závěry šetření ministerstva ve věci její stížnosti jako nepřesvědčivé.

Není-li dosud šetření uzavřeno, lze osobní schůzku realizovat za účelem doplnění informací nezbytných k posouzení stížnosti. V takovém případě je však namístě postupovat co nejopatrněji, neboť se vytváří prostor pro případné námitky vůči osobě znalce. Schůzka by se tedy měla konat nejlépe s vědomím a na půdě orgánu vyřizujícího stížnost a za přítomnosti dalších osob. Právě ministerstvo, nikoliv odborník, je totiž subjektem, odpovídajícím za řádné vyřízení stížnosti.

Na základě závěrečného stanoviska ochránce zadalo ministerstvo vypracování nového odborného posouzení.

### Zdravotní pojištění

Převažujícím tématem v podnětech týkajících se zdravotního pojištění byla **problematika vyměření a vymáhání dlužného pojistného**. Ochránce opakovaně poukázal na povinnost zdravotních pojišťoven vykládat lhůtu zakotvenou ustanovením § 16 odst. 1 zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění (zákon č. 592/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů), v souladu s judikaturou soudů ve správním soudnictví (např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. srpna 2008, sp. zn. 3 Ads 24/2008) jako lhůtu prekluzivní. Ochránce se setkal i s případem nevhodné volby způsobu vymáhání dluhu na pojistném, kdy byla bagatelní částka vymáhána v rámci exekučního řízení prostřednictvím soudního exekutora namísto soudního výkonu rozhodnutí, aniž by k tomu byly dány objektivní důvody, přičemž tato forma vymáhání byla dokonce v rozporu s interními předpisy příslušné zdravotní pojišťovny.

Jako závažné pochybení ochránce hodnotí nesprávné zařazení osoby, mající příjmy výhradně z užití či poskytnutí práv z průmyslového vlastnictví, do kategorie plátců pojistného na zdravotní pojištění z titulu výkonu samostatné výdělečné činnosti. Je třeba zdůraznit, že definice osoby samostatně výdělečně činné v zákoně o veřejném zdravotním pojištění (zákon č. 48/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů) se plně nekryje s vymezením stanoveným zákonem o daních z příjmu (zákon č. 586/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů).



### Podnět sp. zn.: 2169/2011/VOP/PH

Osoby, kterým plynou příjmy výhradně z užití či poskytnutí práv z průmyslového vlastnictví, nelze kvalifikovat jako plátce pojistného na veřejné zdravotní pojištění, jelikož zákon počítá výslovně pouze s osobami vykonávajícími uměleckou nebo jinou tvůrčí činnost na základě autorskoprávních vztahů. Užití „extenzivního“ výkladu i analogie je nutno odmítnout.

S panem J. Š. zahájila zdravotní pojišťovna správní řízení pro neplnění povinností osoby samostatně výdělečně činné. Stěžovatel však měl příjmy toliko z poskytnutí práv z průmyslového vlastnictví, a proto se vůči postupu ohradil. Zvláštností tohoto případu byla okolnost, že zdravotní pojišťovna obdobně postupovala již v roce 2007, avšak tehdy od něj na základě námitek J. Š. upustila a za své pochybení se mu písemně omluvila. Byť i o této skutečnosti byla zdravotní pojišťovna stěžovatelem vyrozuměna, tentokrát na jeho argumenty nepřistoupila.

Ochránce k dané věci uvedl, že plátci pojistného jsou vymezeni ustanovením § 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Pakliže citovaným ustanovením nejsou do kategorie plátců z titulu výkonu samostatné výdělečné činnosti zahrnuti osoby s určitým druhem příjmů, nelze povinnost odvodu pojistného na veřejné zdravotní pojištění dovodit z § 7 zákona o daních z příjmů, popřípadě z § 3a zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, kterým je vymezen vyměřovací základ osoby samostatně výdělečně činné. Stanovení vyměřovacího základu totiž přichází v úvahu pouze tehdy, je-li pojištěnec kvalifikován dle ustanovení § 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění jako plátce pojistného.

Zdravotní pojišťovna v průběhu šetření uznala své pochybení, správní řízení zastavila a stěžovateli se omluvila.

## 2 / 5 / Soudy

### Stížnosti na nevhodné chování soudců a soudních osob

Ochránce s odkazem na § 3 správního řádu (zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) po soudních funkcionářích vyžaduje, aby v rámci šetření stížnosti na nevhodné chování soudců požádali účastníka řízení nebo zástupce veřejnosti o poskytnutí zvukového záznamu ze soudního jednání, jakmile se dozví, že daný záznam byl pořízen. Uvedený záznam pak má být posuzován v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů. V této souvislosti ochránce opakovaně připomínal, že **zvukový záznam ze soudního jednání je možno pořídít vždy bez souhlasu soudu** (resp. s jeho vědomím), a to bez ohledu na to, zda bude či nebude později zveřejněn, jelikož za zvukový přenos (podléhající souhlasu soudu) lze považovat pouze živé vysílání ze soudního jednání, nikoliv následné vysílání nebo zpřístupnění záznamu veřejnosti.

Jde-li o konkrétní projevy nevhodného chování, ochránce konstatoval, že takové znaky naplňuje i situace, kdy soudce z neznalosti **zakáže pořizování zvukového záznamu** v rozporu s § 6 odst. 3 zákona o soudech a soudcích, ale dále (po upozornění jiného člena senátu) nebrání přítomným zástupcům veřejnosti v pořizování zvukového záznamu. Stížnost na toto jednání musí být uznána důvodnou. Stejně tak je důvodná stížnost na soudce, který **podrobně popisuje vzezření osob přítomných** v jednací síni. Takový postup jde nad rámec pečlivého protokolování, jelikož to nikterak nemůže souviset ani s projednávanou věcí, ani s případným vyřizováním stížností v budoucnu. O nevhodné chování soudce se ale nejedná v situaci, kdy se soudce vhodným a důstojným způsobem dotazuje osob přítomných v soudní síni na jejich vztah k projednávané věci. V zájmu přesného zachycení průběhu soudního jednání je přitom vhodné uvést v protokolu přítomnost zástupců veřejnosti, a sdělil-li zástupci veřejnosti soudci dobrovolně své jméno, je možno je také uvést v protokolu.

### Stížnosti na průtahy v soudním řízení

Ochránce dospěl k názoru, že orgány státní správy soudu jsou povinny zabývat se stížnostmi na průtahy v řízeních, která jsou **pravomocně skončena**. Institut stížnosti je dle ochránce třeba vykládat v širších souvis-

lostech, zejména v souvislosti s kárnou odpovědností soudců a s nároky vyplývajícími z nesprávného úředního postupu (náhrada škody či přiměřené zadostiučinění). Za smysluplnou hraniční lhůtu pro podání stížnosti na průtahy v řízení lze pak považovat lhůtu tříletou, počítanou od pravomocného skončení soudního řízení.

Orgán státní správy musí rovněž prošetřit stížnost na průtahy, kterou podala **osoba odlišná od účastníka řízení**. Rozsah informací v odpovědi soudního funkcionáře stěžovateli je limitován tím, že tato osoba nemá v zásadě právo na veškeré informace o průběhu tohoto řízení. Orgán státní správy soudu by však nikdy neměl ve vyřízené stížnosti zamlčovat informace, které lze získat i jinými zákonnými postupy (např. osobní účastí na veřejném jednání či žádostí podle zákona o svobodném přístupu k informacím /zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů/).

Ve dvou případech ochránce konstatoval pochybení v činnosti státní správy soudu, jelikož **selhala komunikace mezi dotčenými státními orgány**. V důsledku průtahů nebylo možné vykonat rozsudek znějící na peněžité plnění, ve druhém případě věřitelka zmeškala lhůtu pro přihlášení pohledávky do insolvenčního řízení. Ochránce dospěl k závěru, že je výlučně věcí státu, jakým způsobem si zorganizuje tok údajů a informací mezi jednotlivými orgány veřejné moci. Z pohledu ochrany práv jednotlivce je podstatné, zda jsou poskytovány správné a aktuální údaje v předvídané kvalitě, rozsahu i v přiměřeném čase. Pokud tomu tak není, je stát odpovědný za případnou škodu či nemajetkovou újmu. Oběma stěžovatelům ochránce doporučil podání žádosti podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou veřejnou mocí (zákon č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

#### Změna instrukce o vyřizování stížností na postup soudů

Ministerstvo spravedlnosti splnilo opatření k nápravě, které mu ochránce navrhl v roce 2010, a s účinností ke dni 1. července 2011 změnilo instrukci č.j. 106/2001-OSM, o vyřizování stížností na postup soudů podle zákona o soudech a soudcích (zákon č. 6/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Instrukce nyní nově obsahuje § 7a, který podrobněji upravuje vyhodnocování stížností v případech, kdy k **závadám v plynulosti řízení došlo v důsledku objektivních okolností na straně soudu**. V situacích, kdy je důvodem průtahů nadměrný nápad podání, vysoký počet nedodělků, nedostatečné personální a technické vybavení soudů a dlouhodobější pracovní neschopnost soudních osob, musí orgán státní správy soudu uznat stížnost důvodnou či částečně důvodnou.

#### Průtahy znalců

Pokud jde o průtahy způsobené znalci, zaměřil se ochránce v šetřeních na dodržování dvou principů. První z nich je dodržení povinnosti zakotvené v § 12 vyhlášky k provedení zákona o znalcích a tlumočnících (vyhláška č. 37/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů), která příkazuje soudu, aby ještě před ustanovením znalce projednal, zda dotyčný znalec může v zamýšlené lhůtě úkon provést. Lze tak předejít zbytečným průtahům a opakovanému ustanovování znalců v témže řízení. Druhý princip spočívá v důkladném předávání informací mezi soudci (soudními osobami) a soudními funkcionáři o průtazích způsobených znalci. Ochránce je přesvědčen, že jedině na základě vzájemné informovanosti může předseda soudu či ministr, kteří zapsali znalce do seznamu, posoudit závažnost jeho protiprávního jednání (zejména jeho četnost) a vybrat odpovídající sankční opatření (výstraha, odvolání a vyškrtnutí ze seznamu znalců). Dosavadní zjištění však svědčí spíše o **benevolentním přístupu soudců a orgánů státní správy soudů** k průtahům způsobeným znalci. Ochránce proto bude důsledně vyžadovat naplnění předestřených zásad (i s ohledem na novou právní úpravu správního trestání znalců /zákon č. 444/2011 Sb./).

sp. zn.: 1820/2011/VOP/DL

Postup soudu při ustanovení znalce může být urychlen tím, že si soudce před ustanovením vybraného znalce předem ověří (např. telefonicky), zda znalec bude schopen posudek zpracovat v soudem požadované lhůtě a zda znalecký posudek skutečně spadá do jeho oboru znalecké činnosti. Informaci, že oslovený znalec nebude moci vypracovat znalecký posudek v požadované lhůtě, je třeba sdělit účastníkům řízení, kteří mají právo být seznámeni se zamýšleným postupem soudu, vyjádřit se k osobě znalce i k tomu, v jakém časovém horizontu má být posudek zpracován.

Nemá-li být lpění na přiměřené délce řízení jen v rovině teoretické, je třeba přistupovat aktivně ke všem negativním projevům a příčinám, které soudní řízení provází. V tomto duchu je třeba, aby soudci a orgány státní správy soudů kromě jiného vždy dbali o důsledné dodržování termínů ze strany znalců a ukládanými opatřeními je v tomto směru vedli k dodržování čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Zatímco soudy mohou znalcům ukládat pořádkové pokuty či snižovat jejich odměnu, orgány státní správy jsou v rámci probíhajícího soudního řízení, v němž znalec způsobuje neodůvodněné průtahy, povinny oznámit závadné chování znalce předsedovi krajského soudu či ministru spravedlnosti, kteří znalce jmenovali, aby měli možnost posoudit závažnost protiprávního chování znalce a vybrat odpovídající sankční opatření (výstraha, odvolání a vyškrtnutí ze seznamu znalců).

Ochránce se zabýval posouzením plynulosti řízení, jehož předmětem byla smlouva o dílo – vady větrné elektrárny. V rámci řízení bylo nutné posoudit příčiny poškození větrné elektrárny, proto bylo nezbytné zpracování náročného znaleckého posudku.

I přes složitost věci ochránce konstatoval neodůvodněné průtahy v období od srpna 2006 do února 2008, kdy soud obtížně hledal vhodného znalce k vypracování znaleckého posudku a dále v období od října 2008 do června 2010, kdy se jednalo o průtahy způsobené znalcem při zpracování znaleckého posudku. Rovněž délka řízení o odvolání znalce proti uložení pořádkové pokuty (7 měsíců) byla zcela nepřiměřená obtížnosti věci. Pochybení bylo zjištěno rovněž v činnosti orgánu státní správy soudu spočívající v tom, že místopředseda soudu neinformoval předsedu příslušného krajského soudu o přístupu znalce, který způsobil v řízení značné průtahy. Tím porušil základní zásady činnosti správních orgánů (§ 4 odst. 4 správního řádu, § 8 odst. 2 správního řádu). Ochránce se opřel o rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Cambal ze dne 21. února 2006, ve kterém evropský soud konstatoval, že znalec je sice při vypracování svého posudku nezávislý, podléhá nicméně kontrole soudních orgánů, které jsou povinny zajistit řádný průběh vypracování posudku.

Řízení bylo pravomocně skončeno a stěžovatel na základě doporučení ochránce požádal Ministerstvo spravedlnosti o přiměřené zadostiučinění za vzniklé průtahy podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou veřejnou mocí.

## Určování lhůty k provedení procesního úkonu

V několika šetřeních se ochránce setkal s nejednotným postupem soudů při rozhodování o návrzích na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona o soudech a soudcích. Stalo se tak v případech, kdy účastníci řízení požadovali „dřívější rozhodnutí“ ve věci (tj. vydání rozhodnutí ve věci samé). Třebaže je samotné rozhodování o návrhu výkonem nezávislé soudní moci, je podle přesvědčení ochránce dána působnost soudního funkcionáře v tom smyslu, že při **posuzování nejasných podání** je oprávněn konkrétního soudce upozornit na skutečnost, že podání účastníka splňuje (některé) náležitosti návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu, a že by tudíž měl buď požadovaný úkon učinit do 30 dnů, anebo věc postoupit do 5 dnů nadřazenému soudu k rozhodnutí. Pokud tak soudce nepostupuje, dostává se do průtahů, za které může být kárně odpovědný.

## Ochránce a kárné žaloby (soulad s ústavním pořádkem)

Ústavní soud se v roce 2011 vyjádřil k aktivní legitimaci ochránce v řízení o kárné odpovědnosti předsedy či místopředsedy soudu dle zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů (zákon č. 7/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Podle názoru Ústavního soudu **zvláštní oprávnění ochránce „plně zapadá do smyslu a účelu jeho působení“, a je tudíž plně v souladu s ústavním pořádkem** (usnesení ze dne 15. března 2011, sp. zn. Pl. ÚS 60/10). Ústavní soud proto odmítl návrh Nejvyššího správního soudu na zrušení oprávnění ochránce, jenž jsou zakotvena v citovaném zákoně a rovněž v zákoně o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Kárný senát Nejvyššího správního soudu po vydání verdiktu Ústavního soudu pokračoval v kárném řízení zahájeném na návrh JUDr. Motejla v roce 2010. Rozhodnutím ze dne 17. května 2011, sp. zn. 13 Kss 1/2010 **zprostil** místopředsedu Vrchního soudu v Praze JUDr. Jaroslava Bureše kárného obvinění, poněvadž vytykaný skutek není kárným proviněním. Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*kárně obviněný jako orgán státní správy Vrchního soudu v Praze nemůže být kárně potrestán za svůj názor vyslovený v odpovědi na stížnost, by-li tento názor v souladu s jím řádně provedeným šetřením skutečností tvrzených ve stížnostech*“. Po skutkové i právní stránce byl případ kromě jiného komplikován existencí výtky (§ 88a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů /zákon o soudech a soudcích/), kterou soudci Vrchního soudu v Praze, jenž zasáhl do práva na veřejnost soudního jednání, udělila bývalá ministryně spravedlnosti. Dle kárného senátu šlo o překážku věci rozhodnuté.

Ochránce k výsledku kárného řízení uvádí, že si není jist, zda kárný soud vzal dostatečně do úvahy časové souvislosti skutku. Výtka byla totiž soudci uložena až poté, co místopředseda vyřídil stížnosti jako nedůvodné. V okamžiku vyřizování stížností tak žádná překážka nebránila kárně obviněnému, aby podal podnět předsedovi Vrchního soudu v Praze k podání návrhu na zahájení kárného řízení.

## Státní správa na úseku znalců a tlumočnicků

V oblasti státní správy na úseku znalců a tlumočnicků vydal ochránce zásadní stanovisko, v němž konstatoval, že orgán státní správy soudu **rozhoduje o jmenování a odvolání znalce (tlumočnicka) ve správním řízení**. Jeho rozhodnutí (např. zamítnutí žádosti) je proto možno napadnout odvoláním u Ministerstva spravedlnosti ČR. Obě rozhodnutí je pak možno přezkoumat ve správním soudnictví. Proti případné nečinnosti orgánu státní správy soudu je možné se bránit podnětem dle § 80 správního řádu. Ochránce zároveň jednoznačně odmítl praxi několika krajských soudů, které při posuzování způsobilosti (osobních vlastností) uchazeče o funkci znalce (tlumočnicka) vyžadovaly tzv. negativní lustrační osvědčení. Na základě šetření ochránce soudy od této praxe upustily.

## Spory na poli elektronických komunikací před obecnými soudy

Ochránce vyslovuje **pochybnosti o budoucí životaschopnosti soudů**, a to s přihlédnutím k záměru vlády (usnesení vlády č. 815 ze dne 9. listopadu 2011) přenést rozhodování účastnických sporů v oblasti služeb elektronických komunikací (s předmětem peněžitého plnění) z Českého telekomunikačního úřadu na obecné soudy. Problémy při řešení těchto účastnických sporů již dnes spočívají zejména v průtazích ve správním řízení z důvodu nárůstu nápadu, bez odpovídajícího personálního zajištění na Českém telekomunikačním úřadě. K povinnostem státu přitom náleží organizační a personální zabezpečení fungování správních orgánů takovým způsobem, aby zvládaly narůstající nápad věcí a spory byly rozhodovány v přiměřených lhůtách. Pokud se rozhodování účastnických sporů přesune na obecné soudy, aniž se současně zásadním způsobem obmění (resp. navýší) personální zabezpečení v resortu justice, nelze dosáhnout zamýšleného účinku. Lze navíc předpokládat, že řízení před soudy zatíží účastníky finančně (náklady řízení) a zbaví je práva na opravný prostředek, neboť v drtivé většině případů půjde o tzv. bagatelní spory, v nichž je odvolání nepřípustné. Vládou zamýšlená změna bude paralyzovat fungování soudní moci, která ztratí schopnost poskytovat ochranu subjektivním právům kvalitně, spravedlivě a v přiměřeném čase.

## Exekuce

Za zásadní pochybení v rámci provádění exekucí považuje ochránce **soupis movitých věcí na místě, které není bytem povinného** (zabavení za účelem prodeje), jenž ve skutečnosti představuje nátlak na uživatele bytu, aby se okamžitým zaplacením za povinného vyhnul odvozu svých věcí a nutnosti dožadovat se jejich navrácení formálními postupy. Ochránce rovněž kritizuje nedostatek poučení v exekučních příkazech postihujících pohledávku z účtu povinného ve smyslu možnosti **výběru dvojnásobku životního minima** jednotlivce (6 252 Kč v roce 2011) a praktickou neřešitelnost situace poživatelů důchodů při obstavení účtu, na který je jim připisován důchod (často po provedených exekučních srážkách). Nikoliv výjimečně ochránce doporučuje podání návrhu na **spojení věcí k společnému řízení**, vymáhá-li týž věřitel několik bagatelních dluhů samostatnými exekucemi.

Ochránce vítá legislativní snahu Ministerstva spravedlnosti snížit náklady soudního i exekučního řízení v podobě **snížení odměny právního zástupce (advokáta) i exekutora** v jednoduchých případech, jakož i uvažované výslovné zakotvení neexistence práva žalobce na náhradu nákladů řízení proti žalovanému, pokud žalobě nepředcházela **výzva k plnění** (zaplacení).

## 2 / 6 / Pozemkové právo

### Katastr nemovitostí

Podstatná část podnětů se týkala **řízení o opravě chyby v katastru nemovitostí nebo řízení o námitce proti obnovenému katastrálnímu operátu**. Menší část podnětů pak směřovala proti provedení nebo neprovedení zápisu do katastru nemovitostí vkladem, záznamem nebo poznámkou.

U většiny podnětů ochránce konstatoval, že se správní orgány na úseku katastru nemovitostí pochybení nedopustily a jejich postup byl správný. V této souvislosti je nutné říci, že námitky stěžovatelů většinou vycházely z nesprávné představy o fungování katastru nemovitostí a účelu řízení o opravě chyby. Stěžovatelé se domnívali, že katastrální úřady mají oprávnění rozhodovat o vlastnickém právu (např. u duplicitních zápisů), nebo že smyslem řízení o opravě chyby je uvádět údaje v katastru nemovitostí do souladu se skutečností, nikoli do souladu s obsahem listin uložených ve sbírce listin. S uvedeným pak úzce souvisí i nepochopitelné odůvodnění rozhodnutí, které lze z části připsat na vrub složitosti problematiky katastru nemovitostí. Zejména se jedná o technické otázky spojené s fungováním katastru nemovitostí, zčásti pak jde o pochybení správních orgánů na úseku katastru nemovitostí, které neodůvodní rozhodnutí pro stěžovatele příliš jasně. V těchto situacích se ochránce snažil stěžovatelům objasnit základní principy fungování katastru nemovitostí nebo dovysvětlit obsah odůvodnění rozhodnutí a ubezpečit je, že postup správních orgánů byl správný. Je nutné dodat, že ne vždy se tento postup setkal s úspěchem.

Bylo-li ze strany ochránce konstatováno pochybení nebo pochybnost nad správností postupu, jednalo se většinou o porušení procesních pravidel (např. posouzení podání, neodůvodněné průtahy ve správním řízení nebo problematika předběžné otázky ve správním řízení).

Zejména **předběžná otázka z důvodu podání žaloby na určení vlastnického práva nebo neplatnost právního úkonu**, na jehož základě měl být proveden zápis práva do katastru nemovitostí, a z ní plynoucí přerušování řízení o povolení vkladu práva do katastru, byla problémem, kterým se ochránce usilovně v několika případech zabýval. I když při šetření nepozbyl pochybnosti o správnosti postupu některých katastrálních pracovišť (která na základě žaloby na určení vlastnického práva nebo neplatnosti právního úkonu přerušovala řízení víceméně automaticky), své šetření se rozhodl ukončit proto, že danou problematiku měla upravit (a od 1. ledna 2012 i skutečně upravila) novela zákona o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem (zákon č. 265/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů). V novele je stanoveno, že podání takového žalobního návrhu nepředstavuje předběžnou otázku pro vkladové řízení a novela obsahuje i mechanismus, jak upravit zápisy v katastru nemovitostí v případě, kdy bude žalobnímu návrhu vyhověno.

S ohledem na množství podnětů a počet zjištěných pochybení však lze konstatovat, že státní správa na úseku katastru nemovitostí funguje dobře.

## Pozemkové úpravy

Menší část agendy pozemkového práva ochránce tvoří podněty směřující proti postupu pozemkových úřadů v rámci řízení o pozemkových úpravách podle zákona o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech (zákon č. 139/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů). U těchto podnětů ochránce nekonstatoval pochybení. Obdobně jako v případě katastru nemovitostí se **ochránce soustředil na vysvětlení významu pozemkových úprav stěžovatelům**, se zdůrazněním, že výsledek řízení o pozemkové úpravě není závislý na souhlasu všech vlastníků pozemků, které pozemková úprava zahrnuje.

## 2 / 7 / Stavby a územní rozvoj

### Záplavová území

Ochránce se dlouhodobě setkává s podněty souvisejícími s výstavbou nemovitostí či prováděním terénních úprav v záplavovém území či v území, které má být podle připravovaného návrhu pro stanovení záplavového území v budoucnu vymezeno jako záplavové území, příp. přímo jako jeho aktivní zóna. **V aktivní zóně přitom vodní zákon zakazuje řadu činností, včetně umísťování a povolování staveb s výjimkou vodních děl**, a to z důvodu nebezpečnosti povodňových průtoků. Dále se na ochránce obraceli občané, kteří nesouhlasí s rozsahem stanovení záplavového území nebo jeho aktivní zóny (ať již s tím, že byly vymezeny obsahově příliš úzce či naopak příliš široce). **V některých případech dochází i k tomu, že se stanovení záplavového území překrývá s územím určeným dříve přijatým územním plánem k výstavbě**, což v případě aktivní zóny znamená zákaz stavební činnosti. Záplavová území jsou stanovována formou vydání opatření obecné povahy. Ve všech případech je patrný střet vlastnického práva s veřejným zájmem na ochraně území před negativními účinky povodní. Vydané opatření obecné povahy lze při splnění zákonných požadavků napadnout správní žalobou, o čemž ochránce občany informuje.

### Přezkum souhlasů stavebních úřadů

Veřejný ochránce práv na základě posuzování podnětů zaznamenal nejednotnost správních úřadů a soudů v nahlížení na otázku povahy souhlasů s umístěním a realizací stavby a na možnosti jejich přezkumu.

Ve správní praxi převládá názor, že územní souhlas, ohlášení stavby, ohlášení změny v užívání stavby stejně jako kolaudační souhlas jsou „pouhými“ opatřeními správních orgánů, která lze přezkoumat postupem podle části čtvrté správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). **Do zavedené správní praxe zasáhla judikatura Nejvyššího správního soudu, která však není jednotná**. Na jedné straně Nejvyšší správní soud judikoval, že územní souhlas je správním rozhodnutím ve smyslu správního řádu, které lze přezkoumat ve správním soudnictví (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2009, sp. zn. 1 As 92/2008), avšak na straně druhé konstatoval, že souhlas stavebního úřadu s ohlášením stavby není rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. března 2009, sp. zn. 5 As 7/2008).

Ochránce vzal na vědomí oba názorové proudy a nepovažuje (prozatím) dosavadní postup správních orgánů při přezkumu opatření stavebních úřadů podle části čtvrté správního řádu za nezákonný. Důvodem je mj. i to, že stavební zákon (zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) přináší celou řadu zjednodušených procesů ukončených souhlasem, přičemž v případě kolaudačního souhlasu zákonodárce výslovně stanoví, že nejde o správní rozhodnutí. V zájmu sjednocení soudní i správní praxe **ochránce proto uvítal, že otázka, zda předmětné souhlasy stavebního úřadu, podléhají soudnímu přezkumu, byla již předložena rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu k rozhodnutí** (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. července 2011, sp. zn. 2 As 86/2010).

## Certifikát autorizovaného inspektora

V praxi se stále častěji ukazuje, jaké problémy přináší uplatňování tzv. zkráceného stavebního řízení dle stavebního zákona. Konkrétně jde o situace, kdy lze stavbu realizovat na základě certifikátu autorizovaného inspektora. Uvedený certifikát, ať již jakkoliv vadný, nelze podle platné právní úpravy správním cestou přezkoumat ani zrušit. **Proti certifikátu vydaného autorizovaným inspektorem se nicméně lze bránit správní žalobou**, jak judikoval Nejvyšší správní soud (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. srpna 2010, sp. zn. 9 As 63/2010).

V roce 2010 ochránce zahájil z vlastní iniciativy šetření s cílem zmapovat počet a obsah stížností na autorizované inspektory a shromáždit poznatky o možnostech orgánů státní správy účinně dozorovat činnost autorizovaných inspektorů. V rámci tohoto šetření usiluje o legislativní změnu stavebního zákona tak, aby obsahoval i možnost zrušení certifikátu vydaného v rozporu se zákonem. Kromě toho žádá, aby Ministerstvo pro místní rozvoj vydalo metodický pokyn k řešení stížností na činnost autorizovaných inspektorů podle platného stavebního zákona a správního řádu.

Veřejný ochránce práv je nicméně přesvědčen, že pouze soudní ochrana proti certifikátu autorizovaného inspektora nepostačuje, jak judikoval rovněž Nejvyšší správní soud (viz výše). Fatální nedostatečnost právní úpravy opravných prostředků proti vadnému certifikátu vede v praxi k takovým případům jako je např. stavba Obchodního centra Hobby Market Brno-Ivanovice, Bytové domy a ubytovny ul. Horníkova, Brno-Líšeň a další.

### Podnět sp. zn.: 3554/2010/VOP/JG

I. Certifikát autorizovaného inspektora vydaný ve zkráceném stavebním řízení dle § 117 stavebního zákona je rozhodnutím, a to i přesto, že proces, který vede k vyhotovení certifikátu a jeho podání stavebnímu úřadu k zaevidování není klasickým správním řízením. Certifikát nelze napadnout opravnými prostředky dle správního řádu, ale podléhá pouze soudnímu přezkumu, tj. je možné proti němu podat správní žalobu.

II. Navážení zboží do nezkolaudované stavby a jeho následné skladování v ní je nepovoleným užíváním stavby a naplněním skutkové podstaty správního deliktu dle ustanovení § 180 odst. 1 písm. m) stavebního zákona.

Na veřejného ochránce práv se obrátilo občanské sdružení Klidné Ivanovice s žádostí o prošetření postupu příslušných správních úřadů v záležitosti výstavby Obchodního centra Hobby Market Brno-Ivanovice mezi ulicemi Černošská, Řečkovická a Hradecká, pro kterou byl vydán certifikát autorizovaného inspektora. Tento certifikát byl stěžovatelem zpochybnován z důvodu namítaného rozporu s územním rozhodnutím, neaktuálností závazných stanovisek a problematickým se jevil taktéž způsob, jakým byl autorizovaným inspektorem stanoven okruh osob, které by byly účastníky stavebního řízení. Proti autorizovanému inspektorovi nemůže veřejný ochránce práv uplatnit šetřící oprávnění. Autorizovaný inspektor je sice osobou, která na úseku výstavby vykonává činnost na základě jmenování ministrem pro místní rozvoj, není však správním úřadem. Nicméně ochránce se rozhodl ve věci zahájit šetření s cílem vyjasnit otázku, zda a jakým způsobem lze podle účinného stavebního zákona řešit situace při zkráceném stavebním řízení, které vedou k protiprávnímu stavu.

Po provedeném šetření se veřejný ochránce práv vyslovil k otázce povahy certifikátu autorizovaného inspektora a možností jeho přezkoumání, přičemž zohlednil zejména vývoj aktuální soudní judikatury. Konstatoval, že certifikát autorizovaného inspektora vydaný ve zkráceném stavebním řízení dle § 117 stavebního zákona je rozhodnutím, a to i přesto, že proces, který vede k vyhotovení certifikátu a jeho podání stavebnímu úřadu k zaevidování není klasickým správním řízením. Přestože je certifikát autorizovaného inspektora co do své formy správním rozhodnutím, není možné jej napadnout opravnými prostředky dle správního řádu, podléhá ale soudnímu přezkumu.

Ačkoliv žalobě proti certifikátu autorizovaného inspektora byl přiznán odkladný účinek (teprve v době, kdy již stavba byla dokončena), bylo do stavby uskladněno zboží a stavebník požádal stavební úřad o vydání kolaudačního souhlasu. V této souvislosti ochránce konstatoval, že skladování zboží v nezkolaudované stavbě představuje její neoprávněné užívání, kterým je naplněna skutková podstata správního deliktu dle ustanovení § 180 odst. 1 písm. m) stavebního zákona, a že do doby rozhodnutí soudu není možné vydat kolaudační souhlas.

## Památková péče

### Finanční kompenzace pro vlastníky historických objektů

Ochránce i v roce 2011 považuje za přetrvávající problém na úseku památkové péče nemožnost poskytnout vlastníkům finanční kompenzaci nákladů vynaložených na obnovu a údržbu památkových hodnot staveb v památkových rezervacích a památkových zónách, pokud tyto stavby samy nejsou kulturními památkami.

**Ačkoliv na uvedený problém ochránce opakovaně upozorňoval v předchozích souhrnných zprávách o své činnosti, nebyl tento nežádoucí stav legislativně napraven.** Dosud nebyl přijat nový zákon o státní památkové péči či dílčí novela stávajícího zákona (zákon č. 20/1987 Sb., ve znění pozdějších předpisů), obsahující právní úpravu kompenzací vlastníkům nemovitostí nacházejících se v památkově chráněných územích (zónách a rezervacích). Ochránce je nicméně známo, že podle návrhu Plánu legislativních prací vlády na rok 2012 má Ministerstvo kultury za úkol zpracovat návrh věčného záměru nového památkového zákona s termínem předložení vládě v prvním pololetí roku 2012 a podle Výhledu legislativních prací vlády pak v roce 2013 návrh památkového zákona. K tématu rovněž viz str. 12.

### Opatření k zachování kulturní památky

Na úseku památkové péče poznatky ochránce potvrzují, že orgány státní památkové péče neukládají opatření, která přímo směřují k zachování památky, popřípadě neprovádějí náhradní výkon uložených opatření. Důsledkem je nezajištění účinné ochrany kulturních památek v situaci, kdy vlastník neplní své povinnosti. Mnoho kulturních památek se proto nachází v havarijním stavu.

### Podnět sp. zn.: 3419/2011/VOP/MH

I. Vlastník kulturní památky je povinen na vlastní náklady pečovat o její zachování, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením.

II. Smluvní závazky mezi vlastníkem památky a jejím nájemcem nemohou negovat povinnosti vyplývající pro oba subjekty ze zákona o státní památkové péči.

III. Je-li zákonem o státní památkové péči dána povinnost vyžádat si závazné stanovisko orgánu státní památkové péče a v souvislosti s tím také vyjádření odborné organizace (Národního památkového ústavu) k údržbě, opravě či rekonstrukci kulturní památky, tím spíše by měl být tento postup uplatněn v případě, kdy je uvažováno o demolici, resp. zničení památkově chráněné stavby.

Veřejný ochránce práv vedl z vlastní iniciativy šetření ve věci ochrany a zachování kulturní památky Zimního stadionu Štvanice v Praze. K zahájení šetření přistoupil na základě podání jednoho z obyvatel Prahy, který se na ochránce obrátil s žádostí, aby zasáhl proti odstranění stavby Zimního stadionu Štvanice, který je jako památkově chráněný objekt zapsán v seznamu kulturních památek, a rovněž na základě informací zveřejněných ve sdělovacích prostředcích.

Po provedeném šetření vydal ochránce zprávu o šetření, v níž mimo jiné uvedl, že smluvní závazky mezi vlastníkem památky a jejím nájemcem nemohou v žádném případě negovat povinnosti vyplývající pro oba subjekty ze zákona o státní památkové péči. Podle zákona o státní památkové péči je vlastník kulturní památky povinen na vlastní náklad pečovat o její zachování, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením.

Ochránce konstatoval, že v daném případě selhaly kontrolní mechanismy zabezpečující ochranu a dohled státu nad památkově chráněnými stavbami ve smyslu platné právní úpravy. V řízeních podle stavebního zákona je povinností stavebního úřadu postupovat v součinnosti s orgánem státní památkové péče. Proto mělo být v řízení o neodkladném odstranění stavby s orgánem státní památkové péče jednáno jako s dotčeným orgánem, jenž měl v dané věci spolupracovat s příslušným pracovištěm Národního památkového ústavu. Stavební úřad si měl minimálně opatřit vyjádření orgánu státní památkové péče, a to před vydáním svého rozhodnutí, jež vedlo k demolici památkově chráněné stavby.



## Ochrana před hlukem

Ochránce obdržel stížnosti na obtěžování hlukem z průmyslových provozů (továrny, průmyslové zóny), z automobilové dopravy, z hostinských provozoven (restaurace, bary, herny, diskotéky, noční kluby apod.), z restauračních (před)zahrádek, z veřejně přístupných produkcí hudby (koncerty a hudební festivaly, technopárty, obecní slavnosti apod.), jakož i na sousedský a komunální hluk (zde především hluk ze sousední nemovitosti a hlasové projevy osob) a na hluk ze sportovišť a hřišť.

**Ochránce opakovaně konstatoval, že obtěžování hlukem je často důsledkem zcela chybného územního plánování,** kdy jsou hlučné provozovny (provozy) zcela nevhodně umístovány do území sousedících bezprostředně se stávajícími obytnými zónami, přičemž pozdější náprava závadného stavu ukládáním pokut provozovatelům zdroje hluku za překročení hlukových limitů orgánem ochrany veřejného zdraví situaci neřeší. Ochránce také většinou správním orgánům, rozhodujícím ve věci podle stavebního zákona, vytýkal časté nerespektování obsahu závazných stanovisek dotčeného orgánu ochrany veřejného zdraví (krajských hygienických stanic). Naproti tomu se již (až na nečetné výjimky) nesetkává s problémem nedostatečné komunikace mezi stavebními úřady a orgány ochrany veřejného zdraví, pokud jde o vlastní působnost k řešení hlukové zátěže. Kladně hodnotí, že obce ve větší míře v rámci svého zákonného zmocnění stanovují závazné podmínky pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték (v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku) obecně závaznými vyhláškami.

Ochránce na osobní schůzce s představiteli Ministerstva zdravotnictví, která se uskutečnila v červnu 2011, diskutoval problematické otázky ohledně úpravy hlukových limitů, časově omezených povolení zdroje hluku (hlukové výjimky), nákladů měření hluku, nízkofrekvenčního hluku a neionizujícího záření, a případnou novou komplexní právní úpravu, ať již novelou stávajícího zákona o ochraně veřejného zdraví (zákon č. 258/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů) nebo zcela novým právním předpisem.

Ochránce připomínkoval návrh nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, neboť nesouhlasil s navrhovaným navýšením hygienických limitů hluku pro chráněný venkovní prostor, zejména ve vztahu k hluku z pozemních komunikací pro noční dobu.

Ministerstvo se dosud neztotožnilo s názorem ochránce, že v odůvodněných případech a při dodržení požadavků zákona lze v souvislosti s požadavkem na zachování společenského a kulturního života obcí vydat časově omezené povolení k provozování zdroje hluku překračujícího hygienické limity i pro veřejnou hudební produkci. Předmětná otázka by podle ministerstva měla být důkladně posouzena v připravované novele zákona o ochraně veřejného zdraví. Uvedený požadavek ochránce bude opět uplatněn v připomínkovém řízení.

## 2 / 8 / Životní prostředí

### Posuzování vlivů na životní prostředí (EIA)

Na nedostatky právní úpravy a nesprávný postup správních orgánů v procesu posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) poukazoval veřejný ochránce práv již ve svých předchozích zprávách o činnosti. Z poznatků ochránce v roce 2011 vyplynulo, že orgány, kterým je svěřen výkon státní správy v oblasti posuzování vlivů, ne vždy důsledně přebírají do podmínek závěru zjišťovacího řízení všechna relevantní navržená **opatření k prevenci, snížení či kompenzaci nepříznivých vlivů**, která vyplývají z oznámení záměrů (staveb, činností a technologií).

Ochránce se také zabýval **otázkou doby platnosti závěru zjišťovacího řízení.** Přestože zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí (zákon č. 100/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů) není tato otázka výslovně řešena, konstatoval, že nelze dovozovat neomezenou dobu platnosti závěru zjišťovacího řízení. Pokud by praxe úřadů akceptovala takový názor, bylo by významným způsobem popřeno poslání, které má proces EIA plnit. Smyslem procesu EIA je naplnění principu prevence v oblasti životního prostředí a získání objektivních informací a podkladů pro vydání závěru o tom, zda zatížení určité lokality plánovaným záměrem je z hlediska životního prostředí přípustné, či nikoliv. **Ochránce je přesvědčen, že povolování záměrů na základě mnoho**

let starých závěrů zjišťovacích řízení je neakceptovatelné a v rozporu se smyslem a účelem zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. V tomto směru se ochránce podařilo nalézt názorovou shodu s Ministerstvem životního prostředí.

### Hydrogeologické vrty a stavby studní

V roce 2011 ochránce dále monitoroval jednání ústředních orgánů státní správy ve věci hydrogeologických vrtů a staveb studní, s cílem zlepšit právní postavení a zvýšit ochranu vlastníků stávajících studní při provádění nových vrtných prací na okolních pozemcích. **Ochránce podporuje zavedení informační povinnosti** spočívající v povinnosti obcí zajistit vhodnou formou (např. vyvěšením na úřední desce) informování občanů o záměru provádět geologické práce, což by občanům, kteří již mají v okolí zbudované studny, umožnilo činit aktivně kroky k zajištění potřebných důkazů o původním stavu (např. v podobě objednání vlastního měření hladiny vod ve své studni apod.) To by přispělo k jejich lepšímu postavení v případě domáhání se náhrady škody v důsledku ztráty či poškození vody ve studni.

### Stavby fotovoltaických elektráren ve volné krajině

Problematika staveb fotovoltaických elektráren je v posledních letech velmi diskutována. Z činnosti ochránce vyplynulo, že v době, kdy stavby fotovoltaických elektráren zažívaly největší rozmach (zejména z důvodu ekonomické podpory státu), neměly správní orgány větší zkušenosti s povolovacími procesy pro tento druh staveb. Z těchto důvodů byly nezdárně umísťovány ve zcela nevhodných lokalitách, často i ve volné krajině. Ochránce zastává názor, že **fotovoltaické elektrárny představují v krajině rušivý element a je třeba pro ně přednostně hledat vhodnější lokality**, zejména ladem ležící pozemky (typicky brownfields, bývalé skládky, lomy apod.).

#### Podnět sp. zn.: 4983/2010/VOP/JG

Z hlediska zájmů ochrany přírody a krajiny vyžaduje stavba fotovoltaické elektrárny, umístované na území Natura 2000 do ptačí oblasti vyhlášené nařízením vlády a na území výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, nezbytné souhlasy a stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny.

Předmětem šetření veřejného ochránce práv je stavba fotovoltaické výroby elektrické energie v k.ú. Moldava v Krušných horách. Záměr byl umístěn na území obce bez územního plánu a vymezeného zastavitelného území, z hledisek zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny na území Natura 2000, do Ptačí oblasti Východní Krušné hory a oblasti výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů

Ochránce konstatoval, že se Městský úřad Duchcov a Magistrát města Teplice (příslušný orgán ochrany přírody a krajiny) dopustily při povolování záměru zcela zásadních pochybení. Stavební povolení bylo ve sloučeném územním a stavebním řízení vydáno v rozporu se zákonem, pochybení se dopustil také orgán ochrany přírody a krajiny, když pro toto řízení vydal souhrnné stanovisko, v němž neinformoval o povinnosti předložit nutné souhlasy a výjimky dle zákona o ochraně přírody a krajiny (zákon č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Ve vztahu k postupu Krajského úřadu Ústeckého kraje vyjádřil ochránce svůj nesouhlas s tím, jak krajský úřad posoudil podnět k přezkumu vydaného stavebního povolení. Z jeho rozhodnutí není zřejmé, jakým obsahem naplnil právní pojem „újma veřejnému zájmu“ a jak tuto újmu porovnal s případnou újmu hrozící stavebníkovi při zrušení vydaných povolení. Výhrady chová veřejný ochránce práv také vůči rozhodnutí, kterým krajský úřad povolil dle ustanovení § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny výjimku z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů.

### Ochrana ovzduší

Ochránce se v oblasti ochrany ovzduší věnoval, mimo jiné, právním nástrojům k ochraně občanů před zápachem. Ačkoliv primární je v této oblasti ochrana soukromoprávní, tedy možnost podat tzv. sousedskou žalobu, předpokládá český právní řád v určité míře též možnost úředního zásahu. Ministerstvo životního prostředí ovšem zrušilo v roce 2006 bez náhrady prováděcí právní předpis, který stanovoval emisní limity pachových

látek a rozsah a způsob stanovení koncentrace pachových látek. Přitom platný zákon o ochraně ovzduší i nadále existenci takového prováděcího předpisu předvídá. Ministerstvo upozornilo, že stanovení objektivní míry zápachu s sebou nese řadu praktických problémů, ochránce nicméně uzavřel, že je povinností ministerstva nalézt řešení, neboť k tomuto kroku ho zavázal Parlament České republiky. **Rozhodnutím, že zákonné zmocnění naplňovat nebude, si Ministerstvo osobuje úlohu zákonodárce.**

V roce 2011 pokračoval veřejný ochránce práv též ve svém šetření týkajícím se problematiky **znečištěného ovzduší v Ostravě.**

### Podnět sp. zn.: 3792/2009/VOP/KČ

**Odpovědné úřady dosud nevyužily všechny nástroje, aby přispěly ke snížení vysoké míry znečištění ovzduší na území města Ostravy.**

Ochránce se v rozsáhlém šetření z vlastní iniciativy věnoval příčinám vysokého znečištění ovzduší na území města Ostravy, které pochází ze čtyř hlavních zdrojů: průmyslu, dopravy, lokálních topenišť a přenosu z Polské republiky. Zhodnotil dosavadní kroky příslušných úřadů ke zlepšení situace a dospěl k závěru, že jsou nedostatečné.

Ministerstvo životního prostředí mělo podle ochránce již dříve navrhnout vytvoření společného česko-polského programu zlepšení kvality ovzduší s využitím strukturálních fondů EU a zapojit do vyjednávání s Polskou republikou zástupce Evropské komise jako nestranného arbitra. Krajský úřad Moravskoslezského kraje měl s odvoláním na nepříznivé místní podmínky stanovit velkým průmyslovým závodům přísnější emisní limity, nižší emisní stropy a měl uložit konkrétní organizační a kontrolní opatření, aby je přiměl využívat pouze nejlepší dostupné techniky. Ministerstvo průmyslu a obchodu a agentura CENIA ovšem neposkytují krajskému úřadu vždy dostatečnou odbornou podporu. Magistrát statutárního města Ostravy měl vyvinout větší úsilí o pokutování občanů za překračování přípustné tmavosti kouře a spalování odpadů a nedovolených materiálů v domácích kotlích. Ministerstvo zdravotnictví se mělo podílet na probíhajících toxikologických výzkumech na Ostravsku a mělo prosadit větší rozsah preventivních opatření pro ostravské děti.

Vedle konkrétních opatření k nápravě adresovaných příslušným úřadům obsahuje závěrečné stanovisko ochránce také další náměty ke zlepšení situace, jejichž přijetí však není v moci úřadů, ale je dáno k úvaze politické reprezentaci státu, kraje, případně samotného statutárního města Ostravy.

Parlament České republiky by měl zvážit doplnění nového zákona o ochraně ovzduší o možnost obce vyhlásit tzv. bezkouřovou zónu (úplný zákaz topení pevnými palivy). Statutární město Ostrava by mohlo urychleně získat pozemky a vybudovat zachytná parkoviště v místech na okrajích Ostravy, vytipovaných již existující odbornou studií. Ministerstvo dopravy, ve spolupráci s Moravskoslezským krajem a statutárním městem Ostravou, by mohlo vybudovat nové (nebo zmodernizovat a elektrifikovat stávající) železniční tratě spojující centrum Ostravy s okolními městy a obcemi, dále by mohlo přednostně dokončit stavby státních silnic a krajských silnic v Ostravě předvídané územním plánem. Ministerstvo dopravy a Moravskoslezský kraj mohou zvážit též navýšení příspěvků státu a kraje na systém čištění pozemních komunikací v Ostravě od prachu. Statutární město Ostrava by mělo v novém územním plánu města Ostravy omezit další rozvoj obytné výstavby a zařízení s dlouhodobým pobytem lidí v místech s nejvíce znečištěným ovzduším.

## 2 / 9 / Přestupky proti občanskému soužití, ochrana pokojného stavu

### Občanskoprávní základ ochrany pokojného stavu

Podle § 5 občanského zákoníku poskytují správní úřady ochranu faktickému stavu, aniž by zkoumaly, jde-li o stav právní nebo protiprávní. Chráněným stavem však může být jen stav relevantní z hlediska občanského práva, nikoli jakýkoli faktický stav hmotného světa. Vyplývá to ze zařazení této právní normy do občanskoprávního kodexu. Proto musí správní úřad nejprve zvážit, zda by vůbec mohl být předmětný pokojný stav

stavem nějakého občanskoprávního vztahu. Nelze-li to dovést, musí správní úřad žádost odložit jako podání, k jehož vyřízení není věcně příslušný žádný správní úřad.

Pokud správní orgán obdrží žádost o ochranu pokojného stavu, aniž by bylo možno **představit si nějaký občanskoprávní vztah** mezi žadatelem a rušitelem, nejde o „pokojný stav“ ve smyslu občanského práva. Nelze-li žádost vyhodnotit podle jejího obsahu ani jako jiný úkon vůči správnímu orgánu (např. jako podnět stavebnímu úřadu nebo silničnímu správnímu úřadu nebo oznámení přestupku), může správní úřad věc odložit dle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu.

### Námítky podjatosti

Ochránce se setkal s případy, kdy správní orgán po podání odvolání proti usnesení, že určitý úředník není vyloučen z projednání a rozhodování ve věci, **nepokračoval v řízení** a vyčkával, dokud nadřízený správní orgán o podaném odvolání ve věci podjatosti nerozhodne. Ochránce tuto praxi považuje za nesprávnou, neboť dle ustanovení § 76 odst. 5 správního řádu odvolání proti usnesení nemá odkladný účinek. Správní orgán tedy musí v takovém případě dále pokračovat v řízení, dokud odvolací správní orgán nerozhodne, že úřední osoby, jejichž podjatost je namítána, jsou z řízení vyloučeny.

Ve vztahu k řízení o námitce podjatosti se ochránce setkal též s nesprávným postupem, kdy usnesení o námitce podjatosti (resp. rozhodnutí v případě odvolacího správního orgánu) bylo oznámeno pouze účastníkovi řízení, který námitku podal. V daném případě se jedná o rozhodnutí o procesních otázkách, které se (jako každé jiné rozhodnutí) **oznamuje všem účastníkům**, pokud není v zákoně stanoveno jinak.

Ochránce dále doporučuje, aby správní orgán I. stupně v případě, že je podáno odvolání proti usnesení o námitce podjatosti, postoupil odvolacímu správnímu orgánu **kompletní spisový materiál, a to v kopiích**, aby mohl pokračovat v řízení. Důvodem je skutečnost, že ve spise mohou být obsaženy informace důležité pro vymezení účastenství popř. zastoupení účastníka řízení (např. plná moc), přičemž na vyřešení této otázky závisí řádné oznámení, a tedy i nabytí právní moci rozhodnutí odvolacího správního orgánu o podaném odvolání proti usnesení o námitce podjatosti.

### Postoupení věci v přestupkovém řízení

V praxi se lze často setkat s případy, kdy Policie ČR v rámci prošetřování přestupku zajistí movité věci a ty pak připojí k písemnému spisovému materiálu. Ochránce se setkal s tím, že správní orgán postoupil věc jinému správnímu orgánu, připojené movité věci si však ponechal. Ochránce má za to, že správní orgán, jemuž věc byla postoupena, nemůže v takovém případě fakticky rozhodnout o propadnutí věci (popř. vydání věci). Stejně tak správní orgán nemůže věc bez kompletního spisového materiálu odložit.

#### Podnět sp. zn.: 35/2011/VOP/IK

Při postoupení věci je postupující správní orgán povinen zaslat kompletní spisovou dokumentaci, včetně případných movitých věcí zajištěných Policií ČR. V souladu s principy dobré správy by měl správní orgán vyzoomět oznamovatele (poškozeného) o postoupení věci jinému správnímu orgánu.

Odložit věc, zejména dle ustanovení § 66 odst. 3 písm. a) zákona o přestupcích, je možné pouze v případě, pokud má správní orgán k dispozici kompletní spisový materiál, včetně případných movitých věcí zajištěných Policií ČR.

Podnět stěžovatelky R. H. se týkal postupu Úřadu městské části Praha 19 a Městského úřadu Jilemnice v řízení o přestupku proti majetku dle ustanovení § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, kterého se vůči stěžovatelce měl dopustit obviněný E. R. Přestupek byl oznámen Policií ČR na Úřad městské části Praha 19, a to včetně zajištěného notebooku a finanční hotovosti. Aniž řízení zahájil, postoupil Úřad městské části Praha 19 věc Městskému úřadu Jilemnice dle ustanovení § 55 odst. 3 zákona o přestupcích; ponechal si však zajištěné movité věci. Odůvodnil to riziky spojenými se zasláním

těchto věcí prostřednictvím pošty. Městský úřad Jilemnice věc odložil dle ustanovení § 66 odst. 3 písm. a) zákona o přestupcích, aniž o odložení věci vyrozuměl stěžovatelku. Ta měla tedy stále za to, že věc řeší Úřad městské části Praha 19. Na její dotaz jí bylo sděleno, že věc byla postoupena Městskému úřadu Jilemnice. Stěžovatelka požádala Úřad městské části Praha 19 o vyplacení zajištěné finanční hotovosti; ta však společně s notebookem byla předána osobně pracovníkem Úřadu městské části Praha 19 na Městský úřad Jilemnice. Ten finanční hotovost následně v průběhu šetření zaslal stěžovatelce.

Ochránce konstatoval pochybení jak na straně Úřadu městské části Praha 19, který nepředal Městskému úřadu Jilemnice kompletní spisový materiál, tak i na straně Městského úřadu Jilemnice, který neoprávněně odložil věc a navíc o odložení v rozporu s ustanovením § 66 odst. 4 zákona o přestupcích nevyrozuměl stěžovatelku jakožto poškozenou. V důsledku toho se neměla možnost bránit proti odložení věci, např. postupem dle ustanovení § 126 zákona o obcích. V této souvislosti ochránce doporučil, aby postupující správní orgán o tomto kroku informoval oznamovatele, a to zejména v případech, kdy lze důvodně očekávat, že bude mít zvýšený zájem na projednání přestupku, např. tehdy, když byla přestupkem způsobena újma na zdraví či na majetku.

## 2 / 10 / Policie

### Vyřizování stížností

Stejně jako v letech minulých, tak i v roce 2011, se veřejný ochránce práv v rámci své působnosti vůči Policii ČR často potýkal s problematikou vyřizování stížností, kdy jeho základní výtka bylo **nedostatečné zdůvodnění** závěru policejního orgánu o (ne)důvodnosti stížnosti.

Z typické odpovědi policejního orgánu vyřizujícího stížnost bylo pouze seznatelné, že obdržel stížnost, v níž bylo namítáno pochybení, a dále pak již jen sdělení, že na základě provedeného šetření byl učiněn závěr o (zpravidla) nedůvodnosti stížnosti. Osoba podávající stížnost se tedy nedozvěděla, na základě jakých úvah orgán vyřizující stížnost ke svému závěru dospěl, a s ohledem na stručnost a jakousi formulářovitost odpovědi se dokonce mohl domnívat, že se stížností nikdo řádně nezabýval.

Ze strany veřejného ochránce práv bylo na problematiku vyřizování stížnosti poukazováno již v souhrnných zprávách z let minulých, přesto ale nedošlo k nápravě. Příliš strohé odpovědi na stížnosti neodpovídají principům dobré správy, zejména zásadě přesvědčivosti. Navíc z obecných zásad činnosti správních orgánů a z přiměřeného použití ustanovení o odůvodnění rozhodnutí lze dovodit (na základě ustanovení § 154 ve spojení s ustanovením § 177 odst. 2 a ustanovením § 158 odst. 1 správního řádu), že by se správní orgán **měl vypořádat se všemi tvrzeními stěžovatele obsazenými ve stížnosti, reagovat na ně a uvést, na základě jakých podkladů a úvah dospěl ke svým závěrům.**

Na toto téma se uskutečnila schůzka veřejného ochránce práv a policejního prezidenta, na níž policejní prezident přislíbil zpracování interní metodiky (interního aktu řízení) pro vyřizování stížností dle § 175 správního řádu, z níž by mělo mimo jiné jednoznačně vyplývat, že orgán vyřizující stížnost se má v odpovědi stěžovateli vypořádat se všemi jeho námitkami, uvést, z jakých podkladů při hodnocení stížnosti vycházel a teprve na tomto podkladu vyslovit závěr o (ne)důvodnosti stížnosti. Uvedený princip by měl obdobně platit i pro způsob vyřízení event. další stížnosti nadřízeným orgánem. Zmíněný interní akt řízení dosud nebyl vydán. Závěry z osobní schůzky ochránce s policejním prezidentem jsou v současné době realizovány pouze ve formě instrukce, již bylo uloženo, aby při vyřizování stížností bylo dbáno i na řádně odůvodnění závěru o (ne)důvodnosti stížnosti.

## 2 / 11 / Vězeňství

### První kontakt obviněného s advokátem

Ochránce v roce 2011 prosazoval právo obviněných bez finančních prostředků, aby po přijetí do výkonu vazby mohli **kontaktovat svého advokáta na náklady Vězeňské služby ČR** (dále „vězeňská služba“). Jde toliko o primární kontakt s advokátem. Tato problematika byla přitom jedním z doporučení ochránce vzešlých ze systematických návštěv vazebních věznic, které se uskutečnily již v roce 2009. Zákon o výkonu vazby (zákon č. 293/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů) stanoví, že náklady spojené s použitím telefonu hradí obviněný. Je nepochybně správné, že zákon stanoví obviněnému povinnost hradit své telefonní hovory. Avšak v situaci, kdy do vazby nastoupí obviněný, který nemá možnost zajistit si z vlastních finančních prostředků hovor se svým obhájcem, pak při doslovné aplikaci prakticky může být odepřeno právo na právní pomoc (obhajobu, obecněji právo na spravedlivý proces).

Vězeňská služba argumentaci ochránce vyslyšela a v současné době by již první kontakt nemajetného obviněného s jeho advokátem bezprostředně po přijetí do vazby měla zprostředkovat věznice na své náklady.

### Přeplněnost věznic

Ve svých souhrnných zprávách předkládaných sněmovně ochránce pravidelně upozorňuje na poměrně vážné nedostatky českého vězeňství, zejm. pak neuspokojivou kapacitní situaci věznic. Závažných problémů s přeplněností věznic si aktuálně všímá i Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT) ve své zprávě z návštěvy České republiky ve dnech 7.–16. září 2010. V této souvislosti je vhodné odkázat na Doporučení R (99)22 Výboru ministrů členským státům Rady Evropy ohledně přeplněnosti vězeňských zařízení a nárůstu počtu vězněných osob. Zde se uvádí, že v místech, kde k překročení kapacity zařízení dojde, by měl být kladen zvláštní důraz na zachování lidské důstojnosti, na povinnost vězeňské správy volit humánní a vstřícné zacházení a důraz na roli personálu věznice a účinných moderních řídicích přístupů. V souladu s Evropskými vězeňskými pravidly by měla být zvláštní pozornost věnována prostoru, který mají věznic k dispozici, hygieně a hygienickým zařízením, zajištění dostatečného množství vhodně připraveného jídla a odpovídající úpravě, zdravotnímu stavu vězněných osob a možnostem vycházek na čerstvém vzduchu.

V současné době je v českých věznicích a vazebních věznicích umístěno více než 23 000 osob, přičemž nelze opomenout dalších zhruba 6000 odsouzených (dle informací vězeňské služby), kteří se vyhýbají nástupu výkonu trestu. Nadto není pravděpodobné, že by se počet vězněných osob do budoucna snižoval, spíše naopak.

**Česká republika patří v Evropě mezi státy s poměrově největším počtem odsouzených** na 100 000 obyvatel (k 30. prosinci 2012 jde o hodnotu 219). Nelze přitom nezmínit, že již v současné době nejsou dodržovány v českých věznicích kapacitní standardy vycházející z judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

Kromě přeplněnosti věznic se stále projevuje **nedostatečný počet pracovníků vězeňské služby** (příslušníků i odborných zaměstnanců). Např. počet odsouzených připadajících na jednoho vychovatele (stanovený ministerskou vyhláškou) je běžně několikanásobně překračován. V situaci kdy na jednoho vychovatele připadá více jak 60 odsouzených (namísto stanovených 20), je možnost práce s nimi takřka nulová. Otázkou zůstává, **nakolik výkon trestu za takových podmínek může plnit svou funkci**. Evropský soud pro lidská práva již několikrát zdůraznil povinnost státu organizovat svůj vězeňský systém tak, aby zabezpečoval respektování důstojnosti vězněných osob, a to bez ohledu na finanční či logistické obtíže (např. Mamedova v. Russia, rozhodnutí ze dne 1. června 2006, stížnost č. 7064/05; obdobně Benediktov v. Russia, rozhodnutí ze dne 24. září 2007, stížnost č. 106/02).

Ochránce se proto s těmito argumenty obrátil na ministra spravedlnosti, neboť současná situace je neřešitelná bez navýšení finančních prostředků pro vězeňství. Ministr spravedlnosti ochránce informoval o chystaném navýšení ubytovací kapacity věznic, částečném zvýšení počtu příslušníků a odborných zaměstnanců a investici do nových eskortních vozů. Pokud se však ubytovací kapacita navyšuje např. na úkor kulturních místností, jde toto opatření přímo proti smyslu výše uvedeného doporučení Rady Evropy. Dobrým příkladem může být

zprovoznění objektu pro výkon trestu ve Velkých Přílepech (finančně nenáročná přestavba jiného objektu na ženskou věznici). I přes tato opatření však **situace stále neodpovídá evropským standardům**.

### Náklady výkonu trestu a vazby

Předmětem jednání ochránce s Ministerstvem spravedlnosti byl rovněž námět na **zrušení povinnosti hradit náklady výkonu trestu a vazby**. Jednání však prozatím nedosáhla žádných výsledků. Objem neuhrazených pohledávek za odsouzenými má dlouhodobě vzrůstající tendenci. Kromě zvyšujícího se počtu odsouzených se projevuje i stále se zhoršující finanční situace vězňených osob. Z evropských zemí, které ochránce porovnával již v roce 2003, odsouzení náklady výkonu trestu hradí pouze ve Finsku a Belgii (do komparace byly mimo uvedených svou zemí zahrnuty: Švédsko, Norsko, Německo, Švýcarsko, Španělsko, Francie a Velká Británie resp. Anglie a Wales). Zvážit povinnost hradit náklady výkonu trestu s cílem jejího úplného zrušení bylo obsahem doporučení, které v roce 2004 přijal Výbor proti mučení (CAT) ke třetí periodické zprávě ČR o opatřeních k plnění závazků podle Úmluvy OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.

Pohledávky za osobami propuštěnými z výkonu trestu (jejichž většinou část tvoří právě náklady výkonu vazby a trestu) představují nejobtížněji vymahatelné pohledávky. **Úspěšnost vymáhání tvoří pouhých 3%**. Nevyčerpaný objem těchto pohledávek se počítá na stovky milionů Kč. Otázkou tedy je, zda je plně hospodárné tyto (de facto nedobytné) pohledávky nákladně vymáhat, či se pokusit vyřešit příčinu. Odsouzení, kteří nejsou schopni tyto pohledávky hradit díky tomu, že pro ně není ve výkonu trestu práce, si do civilního života odnášejí finanční závazky, které mohou vést k recidivě. V lepším případě lze tvrdit, že pohledávky rozhodně nepředstavují dobrou základnu pro budování nového života po propuštění. Ušetřené finanční prostředky odsouzených (těch, kteří pracují nebo mají jiný příjem) by tak bylo možno již v průběhu výkonu trestu použít ve větší míře na úhradu nákladů trestního řízení, škody způsobené trestnou činností a nezřídka také výživného.

### Zdravotní péče

Poskytování zdravotní péče patří mezi problémy, se kterými se vězněné osoby na ochránce obrací nejčastěji. Stížnosti často souvisejí s nedostatkem lékařského personálu, což má příčinu v chybějící motivaci lékařů vykonávat svou praxi ve věznicích. V roce 2011 se nadto opět několikrát objevily **problémy při získávání zdravotnické dokumentace ochráncem pro účely jeho šetření**. Přes výslovné zákonné zmocnění ochránce pro přístup k této dokumentaci stále několik vězeňských zařízení vyžaduje pro poskytnutí dokumentace souhlas pacienta. V praxi se přitom ochránce setkává i s případy **nedostupnosti odborných vyšetření**, přestože jsou dlouhodobě indikována (např. byla odkládána péče o onkologického pacienta ve věku 71 let). Ochránce také prověřoval postup vězeňské služby v několika případech, kdy došlo k úmrtí odsouzeného.

Více případů se týkalo také **posuzování zdravotního stavu lékařem** (např. pro účely eskorty k soudu). Ochránce konstatoval, že při posuzování zdravotního stavu vězně lékařem v souvislosti s plánovanou účastí na soudním jednání je třeba, aby lékař bral náležitý ohled na zjištěný zdravotní stav vězně. Zájem na zajištění účasti vězně na jednání soudu by nemělo mít vždy přednost, neboť nelze negovat princip ochrany zdraví.

### Vnitřní bezpečnost věznic

Rok 2011 byl pro české vězeňství typický i medializací případu valdické věznice, ze které byl odsouzený schopen prostřednictvím mobilního telefonu dohodnout a následně poslat návykovou látku prostřednictvím běžné a vychovatelem kontrolované korespondence na předem smlouvenou adresu. S podobnými postřehy se na ochránce obrátila v průběhu roku řada odsouzených z několika věznic. Na základě jejich oznámení se podařilo dohledat buďto návykové látky či mobilní telefony, anebo alespoň vytipovat osoby pod vlivem některé z návykových látek. Protože ochránci je zapovězeno zasahovat do trestního řízení, nemá ucelené informace o výsledcích jednotlivých trestních oznámení, která byla v několika případech předána policii. V popsávaných případech se šetření ochránce soustředí na to, jaká opatření věznice přijala, aby k podobným případům nedocházelo. Nelze vyloučit (podle informací od několika stěžovatelů), že **na průniku návykových látek do vězeňského prostředí se mohou podílet i zaměstnanci či příslušníci vězeňské služby**. Takové jednání se však

(dle poznatků ochránce) nedaří podezřelým dokázat. Změnu by mohl přinést očekávaný vznik nezávislého kontrolního orgánu (s postavením orgánu činného v trestní řízení), kterým se s účinností od 1. 1. 2012 stala Generální inspekce bezpečnostních sborů.

V souvislosti s vnitřní bezpečností se ochránce zabýval (na základě podnětu odsouzeného) **osobními prohlídkami** vězňených osob. Právě k zamezení průniku nepovolených předmětů do prostředí věznic je vězeňská služba oprávněna provádět prohlídky vězňených osob. Jejich průběh však nesmí mít charakter libovůle.

### Podnět sp. zn.: 654/2011/VOP/MS

**Osobní prohlídky obecně představují zásah do lidské důstojnosti vězňených osob. V prostředí výkonu trestu odnětí svobody však lze tento zásah považovat za legitimní za účelem zajištění vnitřní bezpečnosti (zabránění průniku nepovolených věcí do věznice), avšak pouze tehdy, pokud je takový zásah přiměřený a je prováděn takovým způsobem, který šetří lidskou důstojnost.**

Odsouzený brojil proti praxi při provádění důkladných osobních prohlídek (provádí se zejm. po kontaktu s návštěvou, při návratu z pracoviště apod.) ve Věznici Jiřice. Prohlídky jsou prováděny nikoliv plošně, ale u vybraného vzorku odsouzených (procento stanoví vnitřní předpis), přičemž prohlídku vykonává výhradně příslušník téhož pohlaví jako kontrolovaný. Všichni odsouzení, kteří se musí podrobit prohlídce, jsou nazí vyzváni k provedení několika dřepů s cílem zamezit pronášení zakázaných látek v konečníku. Následně jsou vyzváni k tomu, aby zvedli šourek a penis, neboť dle tvrzení ředitele je právě kořen penisu místem, kde lze snadno „propašovat“ do věznice návykové látky. K tématu osobních prohlídek existuje četná judikatura Evropského soudu pro lidská práva, která kritizuje rutinnost a důkladnost prohlídek, aniž by existovalo reálné bezpečnostní riziko (např. Frerot v. France, rozhodnutí ze dne 12. září 2007, stížnost č. 70204/01). Pro důvodnost takového průběhu prohlídek věznice nepředložila přesvědčivé argumenty. Věznice se se závěry ochránce o nepřiměřenosti takových postupů neztotožnila. Ochránce se proto obrátil na generálního ředitele vězeňské služby. Šetření nebylo prozatím ukončeno.

### Kázeňské trestání

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 29. září 2010, sp. zn. Pl. ÚS 32/08 otevřel cestu k **soudnímu přezkumu rozhodnutí o uložení kázeňského trestu**, která byla v právní úpravě zakotvena s účinností k 1. červenci 2011. Ochránce nemá informace o zvýšeném nápadu těchto kauz. Obávané zahlcení soudů touto agendou se tedy pravděpodobně nekonalo. Pochopitelně je však udělení kázeňského trestu i nadále častou výhradou ve stížnostech ze strany vězňených osob. Bohužel (přes dlouhodobou kritiku kázeňského řízení ze strany ochránce) vykazuje toto řízení v řadě případů stále základní nedostatky.

V případě kázeňského postihu za užívání návykových látek (zjišťuje se testem vzorku moči) doporučuje vnitřní předpis vězeňské služby zajištění ověřovacího testu v akreditované toxikologické laboratoři. Ochránce zjistil, že oproti běžné praxi v ostatních věznicích Věznice Ostrov odmítá konfirmační testy provádět s odůvodněním jejich finanční náročnosti. V tomto případě ochránce konstatoval, že požadavek konfirmačního testu není nadbytečnou formalitou. Takový postup je naopak v souladu s principy dobré správy, neboť přispívá k řádnému objasnění skutkových okolností a k věcné správnosti následného kázeňského řízení (zásada zjištění skutkového stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti). Nutno dodat, že sama VS se netají tím, že spolehlivost jí používaných orientačních testů je zhruba 80 %.

Ochránce se setkal i s případem, kdy věznice neoprávněně uložený kázeňský trest zrušila, avšak z procesního hlediska naprosto nesprávně. Zjištěné pochybení patrně souvisí s tím, že úprava kázeňského řízení v zákoně o výkonu trestu odnětí svobody (zákon č. 169/1999 Sb.) i v zákoně o výkonu vazby (zákon č. 293/1993 Sb.) je značně nedokonalá. Věznice např. může zrušit vlastní pravomocné rozhodnutí o uložení kázeňského trestu prostřednictvím příslušných členů svého personálu, kteří mají ve věci postavení správního orgánu. Věznici však nepřísluší zrušit pravomocné rozhodnutí o uložení kázeňského trestu vydané v jiné věznici. Pokud byl odsouzený přemístěn do jiné věznice, než ve které byl kázeňsky trestán, lze se domáhat zrušení tohoto



kázeňského trestu návrhem na obnovu řízení dle správního řádu nebo (u vybraných kázeňských trestů) žalobou proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu.

## 2 / 12 / Doprava

### Poučování řidičů o důsledcích zákazu řízení motorových vozidel

Veřejný ochránce práv vedl z vlastní iniciativy šetření týkající se postupu správních orgánů při evidenci a vymáhání uložených trestů zákazu činnosti spočívajících v zákazu řízení motorových vozidel (dále jen „zákaz činnosti“).

Z předchozí činnosti ochránce vyplynulo, že řidiči, jimž je uložen zákaz činnosti, často neví o tom, že dnem právní moci rozhodnutí **pozbyvají své řidičské oprávnění** (§ 94a zákona o provozu na pozemních komunikacích /zákon č. 361/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů/) a chtějí-li po uplynutí doby trestu opět řídit, musí si **požádat o vrácení řidičského oprávnění** (§ 102 zákona o provozu na pozemních komunikacích). Pakliže takovýto „neznalý řidič“ začne opět řídit, dopouští se přestupku, za který je stanovena pokuta 25 000 Kč až 50 000 Kč a opět zákaz činnosti v trvání 1 až 2 roky (+7 bodů do bodového hodnocení řidiče dle zákona o provozu na pozemních komunikacích). Přitom spodní hranice postihu se v mnoha konkrétních případech jeví jako nepřiměřeně tvrdá až brutální.

Ústavní soud sice nálezem Pl. ÚS 14/09 ze dne 25. října 2011 návrh na zrušení § 22 odst. 4 přestupkového zákona zamítl (od 1. srpna 2011 přešlo toto ustanovení v nezměněné podobě do § 125c odst. 1 písm. a/ a odst. 5 zákona o provozu na pozemních komunikacích), v závěru svého nálezu však jako obiter dictum zákonodárci doporučil zvážit zakotvení obecné možnosti zmírnění sankcí pod spodní hranici sazby, resp. upuštění od potrestání.

Je dobrou praxí správních úřadů, pokud účastníky řízení o povinnostech odevzdat řidičský průkaz a požádat o jeho vrácení po uplynutí trestu **informují v rámci poučení**, jakožto části rozhodnutí o přestupku. Plošná rozšířenost této dobré praxe ale dosud nebyla ověřena. Pokud jde o rozhodnutí soudů v trestním řízení, pak se ochránce s takovýmto poučením při své činnosti dosud nesetkal vůbec.

Možné řešení spatřuje ochránce v postupu, kdy by tuto „poučovací povinnost“ plnily správní orgány vedoucí evidenci řidičů. Teprve v návaznosti na tom, zda by dotýčný jejich výzvě k odevzdání řidičského průkazu vyhověl či nikoli, by případně došlo k předání věci správnímu orgánu k projednání přestupku dle § 46 zákona č. 200/1990 Sb. – neodevzdání řidičského průkazu v zákonné lhůtě.

Ministerstvo dopravy v reakci na zjištění ochránce přislíbilo zpracování příslušné metodiky pro správní orgány.

V průběhu šetření bylo dále zjištěno pochybení spočívající v **nedodržování pětidenní lhůty stanovené soudům** pro odeslání jejich rozhodnutí příslušnému správnímu orgánu. Tento aspekt je ochránce řešen v součinnosti s Ministerstvem spravedlnosti.

### „Jízda na červenou“ a pokuty obecní policie

Na základě podnětu se veřejný ochránce práv zabýval v roce 2011 otázkou pravomoci obecní policie uložit blokovou pokutu řidiči motorového vozidla za „jízdu na červenou“. Dospěl k závěru, že **obecní policie takovou pravomoc nemá**. Strážníci obecní policie jsou v dopravní agendě nadáni pravomocí vyřídít v blokovém řízení pouze přestupek řidiče spáchaný nerespektováním zákazu vjezdu do míst označených místní nebo přechodnou úpravou provozu, nedovoleným stáním nebo zastavením vozidla na pozemní komunikaci, nebo porušením pravidel o překročení nejvyšší dovolené rychlosti. V tomto taxativním výčtu však chybí nerespektování světelného pokynu „Stůj!“ (červené světlo na semaforu), případně jiného pokynu k zastavení. Zásadním právním argumentem je zde zásada aplikace zužujícího výkladu právních norem stanovicích oprávnění státních orgánů. Závěr ochránce posléze přijalo i Ministerstvo dopravy.

## Záznam o dopravní nehodě jako překážka řízení o přestupku?

Postup správních orgánů, které se odmítají zabývat otázkou spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích s odkazem na sepsání záznamu o dopravní nehodě jejími účastníky, pokládá ochránce za chybný. Sepsání záznamu o nehodě **nemá vliv na trvání či existenci veřejného zájmu na projednání přestupku**. Záznam o dopravní nehodě je dokumentem soukromého práva, z jehož podpisu lze těžko dovozovat zánik veřejného zájmu na potrestání viníka dopravní nehody.

### Podnět sp. zn.: 1974/2011/VOP/MK

Sepsání záznamu o dopravní nehodě není překážkou pro vedení správního řízení o přestupku, resp. důvodem pro odložení oznámení o přestupku.

Syn stěžovatele byl účastníkem drobné dopravní nehody, k níž nebyla volána Policie České republiky (ani to nebylo nutné dle právních předpisů). Účastníci nehody na místě sepsali a podepsali tzv. záznam o dopravní nehodě. Poté, co se stěžovatel (majitel vozidla) dozvěděl, co syn podepsal, oznámil dopravní nehodu policii s tím, že posouzení viny na záznamu neodpovídá nehodovému ději.

Policie České republiky provedla své šetření a oznámila správnímu orgánu podezření ze spáchání přestupku, z něž byl podezřelý druhý účastník nehody. Správní orgán – Městský úřad Boskovice oznámení odložil s tím, že došlé oznámení neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku. Jako důvod úřad uvedl, že vzhledem k sepsání záznamu o nehodě není dán veřejný zájem na projednání přestupku. Krajský úřad Jihomoravského kraje správnost postupu správního orgánu I. stupně potvrdil.

Postup správních orgánů, které ze sepsání záznamu o nehodě dovodily zánik veřejného zájmu na vyvození odpovědnosti za přestupek a sankcionování pachatele, je chybný. Sepsání záznamu považuje ochránce za soukromoprávní úkon, mající za cíl vypořádání nároků na náhradu škody. Škodná událost a odpovědnost za přestupek jsou však dvě zcela odlišné kategorie, které spolu mohou být spojeny maximálně totožnou osobou pachatele-škůdce.

Po vydání závěrečného stanoviska dotčené úřady uznaly své pochybení a přislíbily respektovat v podobných případech názor ochránce.

## 2 / 13 / Daně, poplatky, cla

Podněty dotýkající se daní, poplatků a cel tradičně představují různorodou směsici výhrad k postupu a rozhodování územních finančních orgánů, orgánů obcí (zejména místní poplatky) a celních orgánů.

V oblasti „daní“ se ochránce zabýval případy vlastního vyměření daně (v některých případech komplikovaného nutností posouzení předběžné otázky či aplikace smlouvy o zamezení dvojího zdanění), výhradami ke správnosti postupu správce daně při exekuci prodejem nemovitosti, nepřiznáním daňového zvýhodnění na vyživované dítě či žádostmi o pomoc ve snaze o prominutí daně či jejího příslušenství. Setkal se i s výhradou přílišné aktivity správce daně, vedoucí daňové subjekty k účelové změně sídla či místa pobytu.

Obecně lze říci, že riziko pochybení územních finančních orgánů je spojeno spíše se skutkově či právně složitějšími případy. Ochránce oceňuje přístup Generálního finančního ředitelství spočívající v usměrnění územních finančních orgánů, navazujícím na některá šetření (např. problematika poučení daňového dlužníka o možnosti výběru dvojnásobku životního minima z účtu u banky postiženého daňovou exekucí v rámci exekučního příkazu, či zjištění závad a ocenění nemovitostí dražených při daňové exekuci).

Naproti tomu ochránce nadále zaznamenává principiálně vadný postup některých obecních úřadů při **správě místních poplatků**. Jedná se např. o požadavky úhrady zvýšení místního poplatku dosud nevyměřeného

platebním výměrem, „upozornění“ na možnost vymáhání dosud nevyměřených poplatků, výzvy k úhradě nedoplatků promlčených v režimu dřívější právní úpravy, či vadného nebo prakticky neexistujícího odůvodnění rozhodnutí v případech, kdy posouzení poplatkové povinnosti musí nutně vycházet z dokazování (např. problematika místního poplatku za komunální odpad, kdy je poplatníkem vlastník stavby neurčené, avšak sloužící k individuální rekreaci).

Ochránce rovněž zaznamenal zvýšený počet podání vyvolaných změnami zákonné právní úpravy neumožňující již individuální prominutí místního poplatku či jeho příslušenství, nezakotvila-li obec tuto možnost vlastní obecně závaznou vyhláškou. S ohledem na problematičnost řešení některých situací samotnou vyhláškou (zakotvením osvobození od poplatku) proto ochránce vítá úvahy Ministerstva financí o opětovném zakotvení institutu prominutí místního poplatku (a to i z důvodu tvrdosti) do zákona o místních poplatcích, stejně jako jeho snahu vyřešit negativní důsledky nezaplacení místních poplatků, jejichž poplatníky byly v okamžiku jejich splatnosti nezletilé děti.

V oblasti **celní správy** se ochránce opakovaně zabývá problematičtějšími případy vyměření celního dluhu (daně a cla) řidičům, kteří přepravovali pohonné hmoty z petrochemického závodu na Slovensku do ČR. Po změně právní úpravy od dubna 2011 (snížení limitu pro osvobození od DPH) rovněž zkoumal odbavování poštovních zásilek dopravovaných na území ČR. Zabýval se rovněž celním zástavním právem.

#### Podnět sp.zn.: 998/2011/VOP/PJ

Realizace celního zástavního práva cestou rozhodnutí celních orgánů o zajištění zboží je časově ohraničená individuálními okolnostmi probíhajícího celního nalézacího řízení.

Zjistí-li celní orgány po pravomocném vyměření celního dluhu (ukončení nalézacího řízení), že exekuci celního dluhu není možné úspěšně dokončit pro nepříznivou majetkovou situaci dlužníka, mohou zřídit zástavní právo k věci pouze za podmínek zakotvených ustanovením § 170 daňového řádu (zákon č. 280/2009 Sb.), respektive § 72 dřívějšího zákona o správě daní a poplatků (zákon č. 337/1992 Sb.).

Dne 14. dubna 2008 celní úřad zjistil nákladní automobil (zboží) ve vlastnictví společnosti T. Rozhodnutí odůvodnil tím, že nákladní automobil slouží jako zástava pro zajištění dosud neuhrazené pohledávky celního dluhu dovozce automobilu pana V. M. (cla a daně z přidané hodnoty). Pan V. M. totiž automobil umístěný dne 2. dubna 2004 do celního skladu nezákonně odňal celnímu dohledu a automobil bez řádného celního projednání prodal 21. dubna 2004 uvedené společnosti. Celní úřad panu V. M. jakožto dovozci mezitím dne 13. dubna 2005 vyměřil celní dluh. Posléze se však celnímu úřadu nepodařilo celou částku celního dluhu vymoci na dlužníkově, a proto teprve v roce 2008 přistoupil k zajištění nákladního automobilu (který se již několik let nalézal ve vlastnictví jiné osoby – společnosti T.), s odkazem na existenci celního zástavního práva dle § 305 celního zákona (zákon č. 13/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Dne 15. listopadu 2011 proběhla veřejná dražba nákladního automobilu, v níž společnost T. musela svůj automobil odkoupit nazpět.

Ochránce má za to, že ustanovení § 305 celního zákona neopravňovalo celníky k tomu, aby se v exekčním řízení, zahájeném a vedeném vůči celnímu dlužníkově V. M., mohl stát uspokojit ze zástavy ve vlastnictví třetí osoby.

## 2 / 14 / Cizinecká agenda

### VISAPOINT

Předmětem zvýšeného zájmu ochránce bylo i v roce 2011 fungování systému Visapoint (elektronický objednávkový systém k podávání žádostí o víza a dlouhodobé/trvalé pobyty), neboť obdržel celou řadu podnětů poukazujících na jeho nefunkčnost. V rámci šetření se rozhodl od 1. dubna 2011 sám systém průběžně monitorovat. Potvrdilo se, že v některých zemích (jedná se zejména o Ukrajinu, Kazachstán, Uzbekistán a Vietnam) se **nelze**

**zaregistrovat** k podání žádosti u vybraného druhu pobytu. K podání žádosti výlučně prostřednictvím systému Visapoint jsou navíc nuceni nikoli jen žadatelé o dlouhodobá víza, ale **i cizinci žádající o dlouhodobé a trvalé pobyt**, což považuje ochránce za rozporné s ustanovením § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců (zákon č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Celý systém původně ani nerozlišoval mezi vízy a dlouhodobými pobytů (jde zejména o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny a studia), které mají často návaznost na směrnice Evropské unie a jejichž udělení je, při splnění předvídaných podmínek, nárokové. V těchto případech **porušuje ČR nejen vnitrostátní právo, ale i závazky vůči Evropské unii** se všemi možnými důsledky. Ochránce zdůraznil, že bezproblémový, nárokový přístup k samotnému podání žádosti u vybraných druhů žádostí o dlouhodobý pobyt musí být naprostou samozřejmostí. Ve shodě s názorem Nejvyššího správního soudu, vyjádřeným v rozsudku ze dne 31. května 2011, sp. zn. 9 Aps 6/2010, taktéž připomněl, že přístup k orgánům veřejné moci na vnitrostátní úrovni je „jedním z významných aspektů spravedlivého řízení“. V návaznosti na šetření veřejného ochránce práv došlo k určitému posunu v prosinci 2011, kdy začal systém Visapoint pro účely objednání alespoň rozlišovat mezi dlouhodobými vízy a pobytů, nicméně problém s nefunkčností u vybraných zemí a druhů pobytů tím nezmizel.

## Víza

Jako již tradičně šetřil ochránce vícero podnětů směřujících vůči postupu zastupitelských úřadů a Ministerstva zahraničních věcí v řízení o udělení **krátkodobého víza**, zejména ze strany rodinných příslušníků (manželů/manželek) občanů ČR. Nejzávažnější a opakující se nedostatky zjistil ochránce v oblasti pořizování záznamů z pohovorů s žadatelem o vízum, resp. s rodinným příslušníkem a občanem ČR. **Záznam z pohovoru se tak ve spise vůbec nenacházel, popř. nebyl datován, podepsán** úřední osobou, resp. údaje v něm obsažené byly naprosto **nedostatečné** k prokázání případného účelového sňatku či jiného důvodu k zamítnutí žádosti o vízum. Ochránce se opakovaně vyjádřil v tom smyslu, že na pohovor (a jeho záznam) s rodinným příslušníkem občana ČR a samotným občanem ČR v řízení o udělení krátkodobého víza k pobytu do 90 dnů musí být kladeny minimálně takové nároky, které jsou od 1. ledna 2011 ustanovením § 57 odst. 2 zákona o pobytu cizinců kladeny na záznam z pohovoru se žadatelem o udělení dlouhodobého víza. Záznam, vyhotovený jako samostatný dokument, který by měl obstát i jako důkaz při případném novém posouzení důvodů neudělení víza (obdoba odvolacího řízení zavedeného ve vízových věcech) a soudním řízení, musí obsahovat minimálně „*údaje umožňující identifikaci žadatele, vylíčení průběhu pohovoru, datum, jméno a příjmení nebo služební číslo a podpis osoby provádějící pohovor a podpis žadatele*“.

## Azyl

V rámci podnětů směřujících do řízení o udělení mezinárodní ochrany se ochránce zabýval obecnou otázkou, zda má účastník jakéhokoli správního řízení právo pořídit si **zvukový záznam pohovoru**. Na ochránce se totiž obrátil stěžovatel – žadatel o mezinárodní ochranu s tím, že mu nebylo Ministerstvem vnitra umožněno si pořídit záznam svého pohovoru. Byl toho názoru, že žádné ustanovení správního řádu ani zákona o azylu (zákon č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) mu pořízení zvukového záznamu nezakazuje. Ochránce dospěl k závěru, že přestože právo účastníka řízení pořizovat o průběhu pohovoru zvukový záznam výslovně v zákoně o azylu nebo správním řádu uvedeno není, nelze z toho vyvozovat, že pořídit záznam není možné. Takový výklad by popíral základní zásadu demokratického právního státu zakotvenou v čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny, totiž, že „*každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá*“. Ministerstvo vnitra tak není oprávněno zakazovat žadateli o udělení mezinárodní ochrany pořízení zvukového záznamu o průběhu pohovoru v řízení o udělení mezinárodní ochrany. Tento závěr lze vztáhnout i na ostatní správní řízení. Ministerstvo vnitra se s názorem ochránce ztotožnilo a pořizování zvukového záznamu žadatelem v řízení o udělení mezinárodní ochrany již umožňuje.

## Vyhoštění

Ochránce se zabýval několika podněty směřujícími proti postupu orgánů cizinecké policie, které se v souvislosti s výkonem správního vyhoštění opakovaně obracely na zastupitelský úřad domovského státu cizince se žádostí o ověření jeho totožnosti a vystavení cestovního dokladu, přestože jim bylo známo, že cizinec je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany. Dle ochránce orgány cizinecké policie pochybily, když pokračovaly v přípravách vyhoštění cizince (např. zajišťováním cestovních a přepravních dokladů) i poté, co učinil prohlášení o úmyslu

požádat o mezinárodní ochranu. **Pokračovat ve výkonu vyhoštění mohou orgány cizinecké policie nejdříve v okamžiku, kdy cizinec pozbuje postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany** ve smyslu ustanovení § 2 odst. 5 zákona o azylu. Při šetření jednoho podnětu se ochránce setkal s tím, že v rámci řízení o správním vyhoštění nebyl přibrán jako účastník řízení jeho nezletilý syn – občan ČR, pobývající na území. Ochránce zdůraznil, že **pokud probíhá řízení o správním vyhoštění s cizincem, který má na území ČR nezletilé dítě, které je navíc občanem ČR, musí být dalším účastníkem řízení kromě cizince i toto nezletilé dítě.** Nezletilé dítě vyhošťovaného cizince není pro právní úkony v řízení o správním vyhoštění plně procesně způsobilé, a musí být z toho důvodu zastoupeno. Lze-li předpokládat i pouhou možnost rozdílného zájmu na výsledku řízení mezi rodičem (např. z důvodu konfliktních vztahů mezi rodiči) a dítětem, měl by dítěti být ustanoven opatrovník (zpravidla orgán sociálně-právní ochrany dětí). Cizinecká policie je rovněž povinna v souladu s čl. 12 Úmluvy o právech dítěte a § 29 odst. 4 správního řádu zjistit názor nezletilého k projednávané otázce. Ředitelství služby cizinecké policie závěry ochránce přijalo a bude je v řízení o správním vyhoštění dodržovat.

## Pobyty

V souvislosti s dokončením převodu cizinecké agendy z cizinecké policie na Ministerstvo vnitra po 1. lednu 2011 zaznamenal ochránce zvýšený nárůst podnětů směřujících vůči **průtahům** v řízení na straně ministerstva. Většinu těchto podnětů se ochránce podařilo vyřešit v průběhu roku neformální komunikací s pracovníky ministerstva, nicméně problémy s průtahy se ke konci roku 2011 spíše zhoršovaly. Lze se tak naprosto běžně setkat s případy, kdy je lhůta pro vyřízení dlouhodobého či trvalého pobytu překračována o **mnoho měsíců**. Zároveň ochránce řešil v první polovině roku 2011 i celou řadu stížností na nesdělování jmen tzv. oprávněných úředních osob, které připravují podklady pro rozhodnutí či provádí v řízení jednotlivé procesní úkony. To považuje ochránce za přímé porušování § 15 odst. 4 správního řádu, neboť účastník jakéhokoli pobytového či vízového řízení vedeného Odborem azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra musí být v souladu s uvedeným ustanovením na požádání **informován o všech oprávněných úředních osobách** a rovněž tak i o tom, kde se jeho spis nachází, aby mohl realizovat svoje procesní práva dle § 38 správního řádu (nahlížení do spisu). O nápravě popsaného nežádoucího stavu byl ochránce informován Ministrem vnitra v srpnu 2011.

### Podnět sp. zn.: 2040/2011/VOP/VBG

Předpokladem vydání rozhodnutí, kterým se ruší cizinci povolení k trvalému pobytu v ČR podle ustanovení § 77 odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců, je přiměřenost zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince. Je proto nutné primárně zkoumat samotný zásah do rodinného života, tj. zabývat se skutečnými dopady rozhodnutí do života cizince, neboť právě ve vztahu k nim je možné poměřovat proporcionalitu vlastního rozhodnutí.

V případě zrušení trvalého pobytu nemůže cizinec z území žádat o žádný jiný druh pobytu (tzn. ani o vízum, ani o dlouhodobý pobyt), vyjma víza za účelem strpění pobytu po dobu řízení o zrušení trvalého pobytu. Znamená to tedy, že cizinec „zde nemůže dál pobývat“, resp. si nemůže „jiným způsobem upravit pobyt.“ Se zrušením trvalého pobytu je nepochybně spojeno jeho vycestování z České republiky. Nadto lze mít důvodné pochybnosti i o tom, zda by se cizinci podařilo zlegalizovat pobyt v České republice ze zahraničí, a to s ohledem na ustanovení § 56 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, které je v praxi vykládáno velmi restriktivně.

V daném případě rozhodlo Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky o zrušení trvalého pobytu cizinky (st. příslušnost Arménie) z důvodu, že v zákonné lhůtě nepřihlásila své děti, narozené v České republice v letech 2006 a 2008, k pobytu. Ministerstvo vnitra v rozhodnutí konstatoval, že v tomto případě vydané rozhodnutí je zásahem do soukromého nebo rodinného života, aniž by však dále uvádělo, v čem tento zásah spočívá. Samotný zásah označilo ministerstvo za přiměřený, s ohledem na závažnost porušení povinnosti cizinkou. Ochránce po provedeném šetření označil rozhodnutí za nezákonné a nedostatečně zdůvodněné. Ministerstvo vnitra zejména nezohlednilo stupeň integrace cizinky a její rodiny v ČR. V daném případě cizinka žije v ČR od roku 1999, trvalý pobyt má povolen od roku 2000. Synové se narodili a vyrůstali na území České republiky, v Arménii nikdy nebyli a starší ze synů navštěvuje mateřskou školu. Celá rodina hovoří plynou česťtinou a považuje Českou republiku za svůj domov.

## 2 / 15 / Evidence obyvatel, matriky, cestovní průkazy, datové schránky

### Rodné příjmení po změně příjmení za trvání manželství

V matriční praxi dochází k situacím, kdy osoba (obvykle žena), která si při uzavření manželství ponechá své příjmení, dojde po čase k rozhodnutí přijmout nakonec přeci jen příjmení svého manžela. Většina matričních úřadů postupovala v minulosti tak, že promítla tuto změnu formou poznámky do oddacího listu (tedy na poslední matriční doklad) a rodný list zůstával beze změn. Na základě metodického doporučení Ministerstva vnitra začaly matriční úřady během roku 2009 provádět v těchto případech dodatečný záznam rovněž do knihy narození. V důsledku toho pak docházelo rovněž ke změně rodného příjmení v informačním systému evidence obyvatel. Na rozdíl od osob, které přijaly příjmení druhého snoubence ihned při uzavírání manželství, tak podle výkladu Ministerstva vnitra **nebyly dotčené osoby nadále oprávněny uvádět jako svá rodná příjmení ta, která měly za svobodna.**

Po tomto metodickém doporučení ministerstva se na ochránce obrátilo více nespokojených žen. Právní řád nedefinuje, co se rozumí rodným příjmením. Jestliže nejsou stanovena pravidla pro užívání rodného příjmení po povolení změny příjmení, pak je dle názoru ochránce nutno postupovat tak, jak to žadatel, jehož žádosti o povolení změny příjmení bylo vyhověno, očekává. Umožňuje-li právní řád více výkladů, pak správní orgán musí zvolit ten, který nesměřuje k újmě adresáta právní normy. Jestliže snoubenci při uzavírání manželství souhlasně prohlásí, že si ponechají svá dosavadní (rodná) příjmení, pak později povolenou změnu příjmení jednoho z manželů na příjmení druhého manžela (s jeho souhlasem), je dle názoru ochránce třeba posuzovat stejně, jako změnu příjmení dohodnutou snoubenci při uzavírání manželství. Dodatečný záznam o změně příjmení se proto provede pouze v knize manželství.

Po předchozí korespondenci v této věci ministr vnitra veřejného ochránce práv informoval, že všem matričním úřadům rozeslal informaci č. 21/2011 k zápisu pravomocných rozhodnutí o změně příjmení do matričních knih. Ochránce toto přijaté opatření, i přes určité dílčí výhrady, akceptoval jako dostatečné a zohledňující požadavky manželů, kterým se mění příjmení za trvání manželství.

### Správce dědictví a ohlašovna trvalého pobytu

V praxi se lze setkat s případy, kdy je po smrti zůstavitele ustanoven správce dědictví (ať už na základě projevu vůle zůstavitele nebo soudem), přičemž je třeba se v různých situacích vypořádat s přechodným stavem mezi smrtí zůstavitele a nabytím dědictví oprávněnými dědici. Dle názoru ochránce **svědčí správci dědictví rovněž oprávnění vlastníka nemovitosti vyplývající ze zákona o evidenci obyvatel** (zákon č. 133/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Konkrétně jde o právo správce dědictví požádat o sdělení údajů o občanech, jejichž trvalý pobyt je veden na adrese děděné nemovitosti, právo obdržet oznámení ohlašovny o změnách v počtu přihlášených osob, či právo navrhnout zrušení údaje o místu trvalého pobytu v nemovitosti, která je předmětem dědictví. Vychází přitom z ustanovení § 480a odst. 2 věty první občanského zákoníku, dle něhož „*správce dědictví při výkonu své funkce vykonává práva a plní povinnosti, které ke svěřenému majetku příslušely zůstaviteli*“. Úkony přesahující rámec obvyklého hospodaření však může učinit jen se souhlasem dědiců a se svolením soudu. V této souvislosti ochránce v rámci šetření konkrétního případu dovodil, že zmíněné úkony dle zákona o evidenci obyvatel jsou úkony, které nepřesahují rámec obvyklého hospodaření, a tudíž je může správce dědictví činit sám, tj. bez souhlasu dědiců a svolení soudu.

## 2 / 16 / Právo na informace, ochrana osobních údajů

### Přístup k informacím

V roce 2011 vydal ochránce několik stanovisek k výkladu zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů), jimiž se snažil dosáhnout větší vstřícnosti úřadů vůči žadatelům.

Žadatel o informace především nemůže být podle ochránce nucen, aby podával svou žádost s detailní znalostí vnitřního členění úřadu. **Jestliže požádá o informace „nesprávný“ odbor úřadu, je tento povinen ji příslušnému odboru postoupit** tak, aby úřad jako celek splnil svou informační povinnost **v zákonné lhůtě**. Důvody svého dotazu nemusí žadatel uvádět a úřad je proto není oprávněn zkoumat ani hodnotit. Jestliže žadatel požádá o poskytnutí informací formou **kopii konkrétních listin** a nebrání tomu vážné důvody, nemůže úřad poskytnout informace pouhým výpisem. Pokud jde o výjimky z informační povinnosti, ochránce uvedl, že **úřad, který je nebo byl účastníkem soudního řízení**, nemůže poskytnutí informace odepřít jen z toho důvodu, že se požadovaná informace stala předmětem rozhodování soudu. Konečně, aby mohl úřad za vyhledání informací požadovat **úřadu**, musí se jednat prokazatelně o mimořádně rozsáhlé vyhledávání, tedy o shromáždění velkého množství odlišných a odděleně uchovávaných informací.

V roce 2011 narazil ochránce poprvé na problém, že **pravomocné rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace není možno přezkoumat nadřízeným orgánem ani jinak zrušit** (s výjimkou správní žaloby), protože správní řád se na procesy podle zákona o svobodném přístupu k informacím vztahuje v omezené míře. Znamená to, že i když se ochránce podaří změnit náhled úřadů na věc v konkrétním případě, je jedinou cestou k nápravě podání nové žádosti o stejné informace.

### Podnět sp.zn.: 5137/2010/VOP/KČ

**Úřad, který provedl státní kontrolu u soukromého subjektu, musí žadateli o informace sdělit přinejmenším svá kontrolní zjištění, závěry kontroly a uložená opatření k nápravě.**

Stěžovatelé iniciovali požární kontrolu u svého souseda, který provozoval sklenářskou dílnu. Vedla je k tomu obava, že by jeho činnost mohla být zdrojem požárního nebezpečí. Následně požadovali po Hasičském záchranném sboru Jihomoravského kraje zaslání veškerých informací o provedené kontrole, a to formou kopií kontrolního protokolu a dalších listin. Úřad jim poskytl ve své odpovědi pouze částečné a obecné informace (např. kdy kontrola proběhla, porušení jakých právních předpisů bylo zjištěno, do kdy měly být závady odstraněny – ovšem bez uvedení konkrétních závad). Žadatelé neuspěli ani s odvoláním k Ministerstvu vnitra, generálnímu ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR. Teprve na základě stanoviska ochránce uznal generální ředitel Hasičského záchranného sboru ČR pochybení a nabídl stěžovatelům možnost podání nové žádosti o informace, která již bude řádně vyřízena.

## Ochrana osobních údajů

V oblasti práva na ochranu osobních údajů zaměřil ochránce pozornost k několika otázkám, které dosud nebyly řešeny správními soudy a mohou přitom výrazně ovlivnit úroveň ochrany osobních údajů v České republice. Naprostá většina z nich se vždy dotýkala dílčích aspektů odpovědnosti správců či zpracovatelů údajů.

### Povaha odpovědnosti správce údajů

Ochránce řešil případy, kdy došlo k nezákonnému zpracování osobních údajů (nejčastěji ve formě jednorázového zpřístupnění či zveřejnění) v důsledku porušení povinnosti řadového zaměstnance správce údajů (soudu, správního úřadu). Porušení mělo vždy charakter nedbalostní. Úřad pro ochranu osobních údajů neuplatnil své dozorové pravomoci, ačkoliv byl na možné porušení zákona o ochraně osobních údajů (zákon č. 101/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů) či jiných souvisejících předpisů upozorněn stížností.

Ochránce konstatoval, že ačkoliv zaměstnanec správce údajů nemůže být za porušení ustanovení § 14 zákona o ochraně osobních údajů sankcionován dle zákona o ochraně osobních údajů, není tím správce údajů zbaven případné deliktovní odpovědnosti. Ta je typově konstruována jako „objektivní odpovědnost“ či „odpovědnost za výsledek“. **V kompetenci Úřadu pro ochranu osobních údajů je tak posoudit, zda se správce v souvislosti s jednáním svého zaměstnance nedopustil jednoho či více správních deliktů vymezených v zákoně o ochraně osobních údajů, případně zvážit, zda jsou dány liberační důvody ve smyslu citovaného zákona.** Úřad přijal argumentaci ochránce a v konkrétních případech zahájil u správců údajů státní kontrolu.

Podobnými úvahami by se měl úřad řídit i v případech, kdy se na **zpracování údajů podílí více subjektů** (správce, dílčí zpracovatelé či osoby ve smluvním postavení podle § 14 zákona o ochraně osobních údajů). S nezákonným zpracováním údajů se ochránce setkal u činnosti tzv. akvizičních společností, které zařadily osobní údaje do příslušné evidence, přestože neměly platný souhlas subjektu údajů. Ochránce vyslovil názor, že pokud úřad uloží správci (zpracovateli) sankci ve výši odpovídající závažnosti deliktu, lze předpokládat, že udělenou pokutu správce (zpracovatel) posléze vymáhá po smluvním partnerovi. Tím se dle ochránce může výrazně změnit přístup k ochraně údajů v koncovém článku celého řetězce zpracování, tj. u konkrétní osoby, která údaje shromažďuje „v terénu“ přímo od subjektů údajů (možný pracovněprávní postih, snížení odměny, smluvní pokuta, náhrada škody).

V neposlední řadě ochránce uzavřel šetření, které se týkalo **výkladu pojmu „správce údajů“ ve vztahu k inzertním internetovým portálům**. Předmětem šetření byla i povaha odpovědnosti za obsah vkládaný na internet uživatelem. Ochránce opakovaně komunikoval s úřadem a dokonce oslovil i dozorové orgány na ochranu osobních údajů ve vybraných státech Evropské Unie. Z šetření vyplynulo, že **inzertní společnosti mají ve většině případů postavení správců údajů**, neboť ve smyslu § 4 písm. j) zákona o ochraně osobních údajů zpracovávají osobní údaje za účelem zprostředkování nabídky a poptávky mezi fyzickými a právními osobami vztahující se k movitým a nemovitým věcem či službám. Prostředkem zpracování údajů je z povahy věci internet. Vztahují se tak na ně povinnosti stanovené v zákoně o ochraně osobních údajů, což byl dlouhodobý názor ochránce. Odpovědnost za obsah vkládaný uživatelem se však řídí ustanovením § 5 zákona o některých službách informační společnosti (zákon č. 480/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), což v praxi inzertních portálů znamená, že správce bude **odpovědný až poté, co byl na nezákonné zpracování upozorněn, a neučinil neprodleně veškeré kroky**, které lze po něm požadovat, k odstranění nebo znepřístupnění takovýchto informací.

#### Délka zpracování osobních údajů v bankovním registru

Problematice ochrany osobních údajů v bankovním registru se ochránce věnuje již od roku 2009. Naposledy se vyslovil k otázce délky zpracování údajů v Bankovním registru klientských informací (BRKI), která není stanovena zákonem a **činí dle dohody bank s Úřadem 4 roky od zániku závazku**. Ochránce v šetření Úřadu pro ochranu osobních údajů připomněl, že správce (zpracovatel) údajů je povinen uchovávat osobní údaje pouze po dobu, která je nezbytná k účelu jejich zpracování [§ 5 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů]. Zároveň má povinnost dbát na ochranu soukromého a osobního života subjektu údajů, provádí-li zpracování na základě zvláštního zákona (§ 5 odst. 3, § 10 zákona o ochraně osobních údajů). Proto probíhá-li mezibankovní výměna informací o klientech paušálně a nediferencovaně po dobu čtyř let od zániku jejich závazku k bance, bez toho, aby bylo přihlédnuto k celkové situaci klienta (zejména počtu aktuálních či zaniklých závazků a jejich výši), dopouští se správce (zpracovatel) správního deliktu dle § 45 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně osobních údajů. Úřad je povinen vždy při výkonu jemu svěřených pravomocí důkladně vyvažovat mezi právem vlastnickým (či veřejným zájmem na stabilitě bankovního trhu) a právem na ochranu soukromí a ochranu osobních údajů.

## 2 / 17 / Ochrana spotřebitele

### Nekalé obchodní praktiky na předváděcích zájezdech

Ochránce požaduje po České obchodní inspekci (dále jen „inspekce“), aby důsledně využívala **institutu podání vysvětlení** dle § 137 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) u osob, které se zúčastnily předváděcí akce a mohly se stát oběťmi nekalých praktik (nejčastěji v podobě tzv. falešných výher či zakotvení ujednání, že si kupující sjednal návštěvu prodávajícího doma za účelem objednávky). Zahájení státní kontroly u prodávajícího se jeví vhodné pouze v těch případech, kdy **nelze osobní údaje o účastnících akce získat jinak než získáním uzavřených smluv od prodávajícího**. Ochránce zároveň dohlíží, zda inspekce využila veškerá donucovací opatření k získání důkazů o protiprávním jednání podnikatele, zejména **pořádkovou pokutu** ve smyslu § 19 zákona o státní kontrole (zákon č. 552/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Rovněž akcentoval, že vzhledem ke skutečnosti, že na předváděcí akce chodí většinou osoby v důchodovém věku, je třeba nekalost konkrétní obchodní praktiky posuzovat **z hlediska průměrného člena této skupiny**, nikoliv z pohledu průměrného člena majoritní společnosti (§ 4 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele /zákon č. 634/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů/).



## Součinnost správních orgánů při prověřování nekalých obchodních praktik

Případ týkající se **prodeje zbraně nezletilé osobě po internetu** rozpoutal **negativní kompetenční konflikt** mezi inspekcí a Českým úřadem pro zkoušení zbraní a střeliva. Ochránce upozornil, že v případech, kdy může nezákonné jednání podnikatele prošetřit více správních úřadů, považuje za nezbytné důsledné naplnění **principů vzájemné spolupráce v rámci dobré správy**. Správní úřady jsou povinny neprodleně z podání oddělit tu část, která patří do jejich působnosti, a ve zbývající části podání postoupit příslušnému orgánu s náležitým vysvětlením. Je zároveň žádoucí, aby se správní orgány ve smyslu ustanovení § 8 správního řádu vzájemně informovaly o svém postupu a svých zjištěních. V zájmu ochrany nezletilých vyslovil ochránce doporučení, aby správní orgány, které se dozví o tom, že došlo k prodeji zbraně nezletilé osobě, **postoupily příslušné informace bez zbytečného odkladu Policii ČR** k zahájení správního řízení z důvodu podezření ze spáchání správního deliktu podle ustanovení § 76d odst. 1 písm. o) zákona o zbraních (zákon č. 119/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

## Výše sankcí ukládaných Českou obchodní inspekcí

Ochránce se blíže zabýval postupem inspekce při ukládání pokut podnikatelům, kteří se dopouští **trvajících správních deliktů**. Dospěl k názoru, že inspekce by měla ve větší míře zohledňovat, mimo jiné, i rozsah následků protiprávního jednání, motivační účinky pokuty a její dopad do ekonomické sféry podnikatele. U velkých obchodních subjektů (např. nadnárodní obchodní řetězce) by měla ukládat pokuty v takové výši, aby podnikatel byl dostatečně motivován od nezákonného jednání neprodleně upustit.

### Podnět sp. zn.: 1614/2011/VOP/IFH

I. Platí-li kupující v hotovosti, je prodávající při konečném účtování prodáváných výrobků oprávněn zaokrouhlovat vždy k nejbližší platné nominální hodnotě zákonných peněz v oběhu [ustanovení § 3 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele]. Uvedené však neplatí při bezhotovostním platebním styku (např. při platbě kartou).

II. Správní orgán by měl pachateli správního deliktu uložit pokutu v takové výši, která by jej motivovala, aby od protiprávního jednání bezodkladně upustil. Tuto povinnost lze dovodit i z ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu (zásady ochrany veřejného zájmu).

Na ochránce se obrátil pan J. K. se stížností na postup České obchodní inspekce, Inspektorátu Středočeského kraje a HI města Prahy, při vyřizování jeho stížnosti na obchodní řetězec s drogistickým zbožím. Stěžovatel poukazoval, že řetězec zaokrouhloval ceny při platbě kartou. Ochránce zjistil, že se inspekci podařilo zjednat u podnikatele nápravu s roční časovou prodlevou. Na vině byl především rozpor mezi oblastním inspektorátem a ústředím inspekce stran výkladu § 3 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele. Pochybení v postupu inspekce ochránce dále shledal ve výši tří uložených pokut, které byly vzhledem k okolnostem případu velmi nízké (v rozmezí 5 000–20 000 Kč). Obchodní řetězec však nakonec přijal opatření k nápravě a na prodejních při platbě kartou k zaokrouhlování cen již nedochází.

## Sporné otázky při reklamaci zboží

V podnětech doručených ochránci se neustále objevují otázky související s uplatněním odpovědnosti za vady. Ochránce při šetření postupu České obchodní inspekce dospěl k názoru, že **reklamaci lze pokládat za vyřízení v zákonem stanovené 30denní lhůtě za předpokladu, pokud je o jejím výsledku v dané lhůtě spotřebitel informován**; spotřebitel však nemusí v uvedené lhůtě nutně získat reklamované zboží do své dispozice. Dále konstatoval, že písemně uplatněná záruční odpovědnost za vady působí vůči prodávajícímu i v případech, že **písemnost, v níž je reklamace obsažena, byla adresována do sídla prodávajícího či jeho provozovny a prodávající si ji v úložní lhůtě nevyzvedl**.

Ochránce však zároveň poukázal na obtíže spojené s porušením povinnosti zakotvené v § 19 odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele. Žádný právní předpis totiž **neukládá podnikateli povinnost archivovat záznamy o vyřizovaných reklamacích**, včetně doložení data přijetí a vyřízení reklamacie, což značně stěžuje možnosti prokázat spáchání daného správního deliktu. Zcela absurdním následkem uvedeného stavu je, že inspekce může snáze pokutovat za nedodržení ustanovení § 19 odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele podnikatelské subjekty, které pečlivě, úplně a pravdivě vyplňují potvrzení podle § 19 odst. 1 citovaného zákona, než podnikatele, kteří uvedené potvrzení nevydávají v souladu se zákonem.

Neméně spornou otázkou je i posouzení reklamacie zboží, jehož popis na internetu se měnil v průběhu času. Při posouzení reklamacie kupujícího je dle názoru ochránce třeba vycházet z popisu zboží, které bylo k dispozici kupujícímu v době uzavření kupní smlouvy, přičemž pozdější změny popisu zboží na internetové stránce prodávajícího nemají žádný vliv na posouzení této reklamacie. Pokud podnikatel v čase mění popis prodávajícího zboží (některé informace z internetových stránek vypouští a vkládá později), je zřejmé, že cílem takového jednání je ovlivnit rozhodování spotřebitele tak, že učiní obchodní rozhodnutí, které by jinak neučinil (tedy správní delikt). Dokazování uvedeného jednání však činí dozorovým orgánům (zejména s ohledem na moderní internetové technologie) problémy.

### Ochrana spotřebitele při poskytování služeb elektronických komunikací

V oblasti služeb elektronických komunikací ochránce usiluje o naplňování ochrany spotřebitele působením vůči Českému telekomunikačnímu úřadu, a to jak při řešení jednotlivých podnětů tak v obecném významu. Protože tento úřad v roce 2011 neměl oprávnění postihovat jednání poskytovatelů služeb elektronických komunikací při uzavírání smluv podle zákona o ochraně spotřebitele, požadoval po něm ochránce, aby v případě doručení podnětu obsahujícího informace o porušení zákazu nekalých obchodních praktik vždy takový podnět postoupil České obchodní inspekci. Podání poukazující na nekalé obchodní praktiky poskytovatele služeb elektronických komunikací je tak způsobilé iniciovat dozor dvou na sobě nezávislých správních orgánů, z nichž každý se může tímto podáním zabývat z jiného úhlu dle jiných právních předpisů. Od 1. ledna 2012 byl **dozor nad dodržováním zákazu nekalých obchodních praktik na úseku elektronických ustanovení svěřen Českému telekomunikačnímu úřadu**.

V soukromoprávních vztazích v oblasti služeb elektronických komunikací lze zaznamenat ve větší míře prvek nerovnosti smluvních stran, který se projevuje při samotném vzniku smluvního vztahu tím, že **spotřebiteli je předložena formulářová smlouva, jejíž obsah zpravidla nemá možnost ovlivnit**. Přestože zákon o elektronických komunikacích (zákon č. 127/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů) předpokládá, že většina podstatných smluvních ujednání (patří mezi ně zejména smluvní pokuty) má být obsažena přímo ve smlouvách (tj. v individuálně sjednávané části, kterou spotřebitel stvrzuje svým podpisem), podněty adresované ochránci ukazují, že jsou obsaženy pouze ve všeobecných podmínkách poskytovatelů služeb. K tomuto problému ochránce vedl diskusi s představiteli Českého telekomunikačního úřadu, s cílem dosáhnout nápravy obsahu všeobecných podmínek poskytovatelů služeb elektronických komunikací prostřednictvím § 63 odst. 5 zákona o elektronických komunikacích.

Z podnětů adresovaných ochránci lze dále učinit obecný závěr, že spotřebitelé, byť mají pochybnosti o účtovaných částkách za poskytnuté služby, nejsou vždy dostatečně aktivní. **Spotřebitelé nevyužívají svého práva obdržené vyúčtování u poskytovatele služby reklamovat** a v případě neúspěchu se bránit podáním návrhu k Českému telekomunikačnímu úřadu. **Účastnický spor dle § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích je tzv. sporným řízením**. V případě sporného řízení se uplatňuje zásada materiální pravdy v omezeném rozsahu. Správní orgán (úřad) ve sporném řízení může (nemusí) provést i jiné než účastníky navržené důkazy, jestliže potřeba jejich provedení vyšla v řízení najevo a jsou pro správní orgán dosažitelné.

Při rozhodování účastnických sporů dle zákona o elektronických komunikacích musí úřad podle ochránce vždy řešit, zda skutečně došlo ze strany účastníka k porušení povinnosti vymezené § 64 odst. 1 téhož zákona, tj. zaplatit cenu ve výši platné v době poskytnutí služby. Úřad tedy musí **posoudit, zda v návrhu požadovaný peněžitý nárok poskytovatele služby je oprávněný nejen co do důvodu, ale také co do výše** (tj. zda účtovaná cena odpovídá výši platné v době poskytnutí služby). Není-li z uzavřené smlouvy možné objek-

tivně určit, zda účastník skutečně porušil svou povinnost platit za poskytnutou službu z důvodu chybějících údajů o sjednaném druhu služby a cenovém tarifu, pak nelze návrhu poskytovatele služby vyhovět. V zájmu dobré správní praxe považuje ochránce rovněž za vhodné, aby rozhodnutí o rozkladu Českého telekomunikačního úřadu obsahovala poučení o možné soudní ochraně dle části páté občanského soudního řádu (zákon č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

## 2 / 18 / Dozor a kontrola státu nad územní samosprávou

### Limity dozoru

Ústava zaručuje obcím právo na samosprávu. **Obce nemají při výkonu samostatné působnosti nadřízený orgán**, v právních vztazích vystupují svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Výkon samostatné působnosti obce podléhá v omezené míře dozoru a kontrole státu v mezích stanovených čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR a § 7 odst. 1 zákona o obcích (zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem, který stanoví zákon a nepřísluší jim posuzovat činnost obce z jiných hledisek. Nedílnou součástí práva obce na samosprávu je právo obce samostatně hospodařit s vlastním majetkem a nést odpovědnost za výsledky hospodaření. **Stát neručí za hospodaření a závazky obce.** Hospodaření obce podléhá kontrole státu podle zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávních celků a dobrovolných svazků obcí (zákon č. 420/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Náprava zjištěných nedostatků náleží výhradně zastupitelstvu obce. Nakládání s obecním majetkem může být posuzováno také Ministerstvem vnitra v rámci dozoru a kontroly nad samostatnou působností obcí, s výjimkou případů porušení právních předpisů soukromého práva, které jsou vyloučeny z dozoru ustanovením § 124 odst. 6 zákona o obcích. Odpovědnost obce za porušení právních předpisů soukromého práva se řídí ustanoveními o odpovědnosti za škodu v této oblasti a posouzení těchto případů přísluší soudům.

### Změna zákona o místních poplatcích a výzva k doplnění obecně závazných vyhlášek obcí o osvobození od poplatku

V roce 2011 ochránce zaznamenal nárůst podání, ve kterých si občané, kteří jsou přihlášení k trvalému pobytu v České republice a dlouhodobě žijí v zahraničí, stěžovali, že jsou nuceni k úhradě místního poplatku za provoz systému nakládání s komunálním odpadem. V minulosti místní poplatek nehradili, protože správce poplatku vyhověl jejich žádosti o prominutí poplatku podle ustanovení § 16 zákona o místních poplatcích (zákon č. 565/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů), umožňujícího v individuálních případech **promíjet poplatek z důvodu tvrdosti**. Toto ustanovení však bylo **zrušeno s účinností od 1. ledna 2011**. Obecní úřady obcí, které osoby dlouhodobě žijící v zahraničí neosvobodily od poplatkové povinnosti v obecně závazné vyhlášce, kterou stanovily místní poplatek, úhradu požadují. Ochránce je přesvědčen, že obce by měly reagovat na změnu právní úpravy a rozhodnou-li se osvobodit některé skupiny poplatníků, měly by osvobodit i osoby žijící dlouhodobě v zahraničí. Požádal proto Ministerstvo vnitra, aby v rámci metodické činnosti působilo na obce, **aby osoby žijící dlouhodobě v zahraničí vyhláškou osvobodily od poplatkové povinnosti** a navrhl zapracovat toto doporučení do metodického stanoviska. Ministerstvo vnitra se stanoviskem ochránce souhlasilo a v rámci metodické činnosti vede obce ke změně obecně závazných vyhlášek.

### Právo občana poříditi si obrazový a zvukový záznam ze zasedání zastupitelstva obce a právo jednotlivce na ochranu osobnosti

Problematika pořizování obrazových a zvukových záznamů ze zasedání zastupitelstva obce a jejich použití souvisí s právní úpravou ochrany osobnosti. V konkrétním případě může dojít ke střetu práva na informace o činnosti obce s právem na ochranu osobnosti podle občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů), které je chráněno, jen pokud jde o pořízení a použití záznamů projevů osobní povahy. Ne každý projev fyzické osoby je však projevem osobní povahy (viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 11. května 2005, sp. zn. 30 Cdo 64/2004). Zasedání zastupitelstva obce má veřejný charakter. Ochránce proto zastává názor, že fyzická osoba se na zasedání zastupitelstva zapojuje do správy věcí veřejných, ať již

se tohoto zasedání účastní jako člen zastupitelstva obce, či jako občan, který zde realizuje svá práva občana obce anebo pouze čerpá informace o činnosti obce. **Projevy fyzické osoby při této veřejné činnosti proto nelze podřadit pod projevy osobní povahy**, s nimiž je spojeno právo na ochranu osobnosti.

### Metodická pomoc Ministerstva vnitra

Podle názoru ochránce je metodická pomoc Ministerstva vnitra ve vztahu k samostatné působnosti obcí, realizovaná formálními i neformálními postupy, na vysoké úrovni. Otevřenost a transparentnost webových stránek odboru dozoru a kontroly veřejné správy je dobrým příkladem i pro jiné odbory Ministerstva vnitra.

## 2 / 19 / Ostatní správní úřady

### Ministerstvo financí a regulace hazardu

Ochránce zjistil **dlouhodobou nezákonnou rozhodovací praxi Ministerstva financí** spočívající v nerespektování loterijního zákona (zákon č. 202/1990 Sb.) a obecně závazných vyhlášek obcí při povolování sázkových her provozovaných prostřednictvím takzvaných jiných technických herních zařízení obdobných klasickým výherním hracím přístrojům (VHP). Jedná se například o interaktivní videoloterijní terminály (IVT), elektromechanické rulety, elektromechanické kostky nebo triplexy.

S ohledem na účel loterijního zákona **bylo ministerstvo povinno plně aplikovat veškerá ustanovení druhé části loterijního zákona** (dopadající primárně na VHP), nebylo-li to z povahy věci vyloučeno.

Pochybil proto tím, že povolilo sázkové hry, jejichž **parametry nejvyšší vsazené částky na jednu hru nebo nejvyšší hodinové prohry odporují limitům** pro VHP zakotveným ustanovením § 17 odst. 4 a 6 loterijního zákona. Po určitou dobu dokonce ani nezjišťovalo, zda schváleným umístěním technického zařízení nedojde k porušení zákazu jejich provozování ve školách, školských zařízeních, v zařízeních sociální a zdravotní péče, v budovách státních orgánů a církví, jakož i v sousedství uvedených budov (§ 17 odst. 11 loterijního zákona). Přestože se povolení k provozování VHP vydává nejdéle na dobu jednoho roku (§ 18 odst. 3 loterijního zákona), sázkové hry **povolovalo na dobu 10 a více let**. Krom toho ministerstvo nesprávně namísto obcí povolilo (a nadále povoluje) provozování sázkových her prostřednictvím těch technických zařízení, která jsou ve skutečnosti vícemístními VHP (elektromechanická ruleta a kostky v podobě kompaktních zařízení a tzv. triplexy). V těchto případech ministerstvo nadto rovněž porušilo ustanovení loterijního zákona nerespektováním pravidel dopadajících na VHP (maximální sázka, výhra, prohra, umístění, doba povolení).

Vedle nedodržování zákonných požadavků ministerstvo taktéž **zasáhlo do práva obcí na územní samosprávu tím, že nerespektovalo jejich obecně závazné vyhlášky regulující hazard**, a to ani v okamžiku vydání povolení, ani později, kdy mělo zahájit řízení za účelem zrušení povolení pro rozpor s pozdější vyhláškou. Oprávnění obcí regulovat hazard a zmíněné povinnosti ministerstva přitom potvrdil Ústavní soud (viz str. 25).

Ministerstvo svá pochybení neuznalo a nápravu v režimu ustanovení § 43 odst. 1 a 5 loterijního zákona (umožňujícího povolení zrušit nebo změnit) odmítlo. V rámci osobního jednání ochránce a ministra financí došlo ze strany ministerstva k příslibu zohlednění existujících vyhlášek obcí, kdy je ministerstvo připraveno projednat konkrétní podněty mu doručené a na jejich základě vydaná povolení přezkoumat. Rozpor vydaných povolení se zákonem však ministerstvo nadále nepřipouští. Ochránce se proto obrátil na vládu České republiky. V době uzávěrky této souhrnné zprávy nebyl materiál vládou ještě projednán.

K budoucí regulaci hazardu (připravovaný zákon o provozování sázkových her) viz str. 23.

### Hasičský záchranný sbor a požární dozor

Veřejný ochránce práv se zabýval podnětem týkajícím se výkonu **státního požárního dozoru** v souvislosti s explozí plynu v rodinném domě a následným požárem objektu.

Cílem státního požárního dozoru je mj. i objasnění příčiny požáru. Za tímto účelem mají orgány státního požárního dozoru poměrně široká oprávnění. Je tedy žádoucí, aby závěr o příčině požáru byl postaven na co možná největším množství faktů a důkazů, jež se na místě události podaří zajistit. V případě exploze plynu je pak evidentní, že klíčovou otázkou je určení místa netěsnosti rozvodu plynu. Hasičský záchranný sbor by tedy měl dbát na to, aby po likvidaci požáru a zajištění místa mohla být těsnost rozvodu prozkoumána v co největší míře. Proto by mělo být **zamezeno tomu, aby plynoměr či jinou součást rozvodu z místa požáru odnesl pracovník plynáren či jiného subjektu**, u něž je možné dovést zájem na výsledku šetření příčiny požáru.

### Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových

Na ochránce se často obracejí občané se stížnostmi na postup Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových (dále jen „úřad“) při uplatňování nároku na vrácení státního příspěvku na individuální bytovou výstavbu v důsledku porušení některé smluvní povinnosti. V některých případech ochránce konstatoval, že **úřad vystupoval vůči těmto stěžovatelům způsobem, který je v rozporu s principy dobré správy**, a vytvářel tak nepříznivý obraz státu v jejich očích. Jde o případy jednání, které se objektivně přibližuje rozporu s dobrými mravy (zejména vymáháním pohledávek zjevně dávno promlčených, či požadování úroků z prodlení, které zapříčinil úřad a nikoliv občané).

Ochránce respektuje, že úřad se při své činnosti zabývá soukromoprávními vztahy. Uznává rovněž, že hlavním posláním ochránce je působení k ochraně osob v oblasti veřejného, nikoliv soukromého práva. Přesto ve výše uvedených případech **nalézá důvod pro uplatnění své působnosti vůči úřadu k ochraně stěžovatelů**. Vychází přitom z výkladu pojmu „jiný správní úřad s působností pro celé území státu“ dle § 1 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv, jako kategorie zahrnující veškeré správní úřady, představující autoritu státu. Činnost Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových má veřejnoprávní aspekt, i když nejde o tzv. vrchnostenskou správu. Úřad musí s občany komunikovat a jejich stížnosti vyřizovat.

### Ministerstvo pro místní rozvoj a pohřebnictví

Čas od času se na veřejného ochránce práv obrací stěžovatelé rovněž s případy souvisejícími s pohřebnictvím. Přestože těžiště stížností se obvykle nalézá mimo jeho působnost, poskytuje ochránce i v těchto případech alespoň základní právní nasměrování.

Od 19. století se do hřbitovního a pohřebního práva promítají aspekty veřejnoprávní i soukromoprávní povahy. Veřejnoprávní rovinu reprezentuje stát, který stanoví pravidla vyjadřující zájem státu na řádném pohřbívání (hlediska zdravotní a hygienická). Zde stát zákonem o pohřebnictví (zákon č. č. 256/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů) přenesl odpovědnost za řádné pohřbívání na jím uznané veřejnoprávní korporace, jimiž jsou obce a registrované církve nebo náboženské společnosti, které jsou oprávněny k provozování pohřebišť. Ústředním orgánem státní správy pro pohřebnictví je Ministerstvo pro místní rozvoj, které může výkon této agendy usměrňovat. Soukromoprávní vztahy pak nalézáme v užívacích vztazích k hrobovému místu (nájem a obdobné smlouvy).

#### Podnět sp.zn. 6380/2011/VOP/MH

V minulosti uzavřené smlouvy o nájmu hrobového místa „na věčné časy“ nebo „na dobu trvání hřbitova“ jsou nadále platné. Pronajímatel hrobového místa je povinen tento právní stav respektovat.

Pokud by bylo třeba k dodatku či nové smlouvě přistoupit, měla by být původní ustanovení o délce pronájmu „na věčné časy“ či „na dobu trvání hřbitova“ zachována, neboť nejsou v rozporu s platným zákonem o pohřebnictví.

Na ochránce se obrátil pan P. S. s žádostí o pomoc ve věci užívání hrobového místa na hřbitově v Soběslavi, které v roce 1944 zakoupil jeho děda. Stěžovatel ve svém dopise poukázal na to, že hrobové místo bylo zapláceno dle stvrzenky vydané městem Soběslav na dobu trvání hřbitova, jinak také „na věčné časy“.

V souvislosti se zákonem o pohřebnictví požadovala obec po stěžovateli uzavření nové smlouvy o nájmu hrobového místa a žádala zároveň zaplacení nové platby nájemného za hrobové místo. V případě nezaplacení hrozila zrušením hrobového místa.

Podnět směřoval do soukromoprávní oblasti hřbitovního a pohřebního práva, tedy mimo působnost ochránce. Obsahoval však kritiku právní úpravy, u níž ochránce případně může doporučit její změnu. Protože se nejednalo o ojedinělý podnět, rozhodl se jím ochránce blíže zabývat.

Již v roce 2005 se ochránce v této věci obrátil na Ministerstvo pro místní rozvoj, v jehož gesci byl zákon o pohřebnictví připravován. Ministerstvo tehdy sdělilo, že pokud jde o staré smlouvy, uzavřené před účinností zákona o pohřebnictví, zůstávají dle jejich názoru nadále v platnosti. (pokud vyhovují po „technické stránce“ současné právní úpravě zákona o pohřebnictví). Pokud technická stránka nevyhovuje, lze tento nedostatek řešit mezi pronajímatelem a nájemcem formou dodatku ke smlouvě, popř. novou smlouvou, přičemž v základu zůstává smlouva neměnná. Nájemce však musí prokázat, že hrobové místo bylo za určitou částku skutečně pronajato bez časového omezení, tzv. „na věčné časy“, nebo na „dobu trvání hřbitova“.

Ochránce se rovněž přiklání k právnímu názoru, že v minulosti uzavřené smlouvy o nájmu hrobového místa „na věčné časy“ nebo „na dobu trvání hřbitova“ jsou nadále platné. Pronajímatel hrobového místa by proto měl tento právní stav respektovat, a pokud by bylo třeba k dodatku či nové smlouvě přistoupit, měla by být původní ustanovení o délce pronájmu „na věčné časy“ či „na dobu trvání hřbitova“ zachována, neboť nejsou v rozporu s platným zákonem o pohřebnictví.

Stěžovateli ochránce doporučil, aby o zjednání nápravy požádal radu obce (města), které je dle zákona o obcích svěřeno uzavírání smluv o nájmu hrobových míst.

## 2 / 20 / Odškodňování

### Ministerstva a projednávání žádostí o odškodnění dle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci

Veřejný ochránce práv se i v průběhu roku 2011 zabýval tím, jakým způsobem vyřizují jednotlivá ministerstva žádosti o odškodnění dle zákona o odpovědnosti za škodu (zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci ..., ve znění pozdějších předpisů) a zda naplňují ombudsmanské „Desatero dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění“, s nímž ochránce seznámil veřejnost na tiskové konferenci již dne 10. listopadu 2010 (dostupné na [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz)). V roce 2010 prošetřil ochránce z vlastní iniciativy procesní postup Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva dopravy. V roce 2011 ve svých šetřeních pokračoval a prošetřil postup Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva financí, Ministerstva zemědělství, Ministerstva vnitra, Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva zahraničních věcí.

K problematice vyřizování žádostí o odškodnění se uskutečnila dne 20. září 2011 v Kanceláři veřejného ochránce práv **pracovní porada**. Cílem této porady bylo projednání praxe panující na jednotlivých ministerstvech, odstranění sporných interpretací, diskuse ke způsobu metodického vedení správní praxe odškodňování a k novelizaci zákona o odpovědnosti za škodu.

Obecně je možné shrnout výsledky šetření, pracovní porady a nejčastějších problémů do následujících bodů:

#### Povaha procesu vyřizování žádosti o odškodnění

Postup v rámci předběžného posuzování nároku se dle ochránce neřídí čistě soukromoprávními principy, nýbrž jde o **režim do značné míry veřejnoprávní**. Podobnou filozofii lze nalézt i v nálezů Ústavního soudu ze dne 23. února 2010, sp. zn. II ÚS 1612/09. Je třeba také vzít v potaz, že od účinnosti zákona o odpovědnosti za škodu došlo k řadě změn v organizaci veřejné správy (reforma veřejné správy), byl vydán nový správní

řád a soudní řád správní. Změny prodělal i sám zákon o odpovědnosti za škodu v návaznosti na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva.

Shodné stanovisko jako ochránce zastává Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti (s výhradou, že jejich předmět posuzování – nečinnost v soudním řízení – je odlišný od výkonu jiných správních činností) a Ministerstvo dopravy. Ministerstvo průmyslu a obchodu a Ministerstvo zemědělství souhlasí s formulovanými principy, které hodlají v praxi naplňovat a otázka veřejnoprávnosti postupu pro ně není rozhodná. Proti jakékoli veřejnoprávnosti procesu se vyslovilo Ministerstvo práce a sociálních věcí a Ministerstvo financí. Obě však rovněž uvedla, že ochráncem formulované principy budou v praxi naplňovat. Ministerstvo pro místní rozvoj je rovněž proti veřejnoprávnosti procesu odškodňování (poukazuje na úpravu lhůt a promlčení, což je typické pro soukromé právo, a na to, že zákon o odpovědnosti za škodu je občanskoprávním předpisem s odkazem na názor Legislativní rady vlády a důvodovou zprávu). Ministerstva, která připouštěla veřejnoprávnost procesu předběžného uplatnění nároku na odškodnění, se opírala o aplikovatelnost ustanovení § 177 správního řádu (použitelnost základních zásad činnosti správních orgánů).

### Náhrada škody a přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu

Většina ministerstev akceptuje a zohledňuje odlišnosti mezi nárokem na náhradu škody a nárokem na přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu. Ministerstva rovněž respektují, že **nepřiměřená délka řízení je formou nesprávného úředního postupu**. Nesouhlasné stanovisko zastává pouze Ministerstvo pro místní rozvoj, které pro případy vyřizování žádostí o přiměřené zadostiučinění za nevydání rozhodnutí v zákonné (či přiměřené) lhůtě zdůrazňuje neexistenci pojmu „*nepřiměřená délka řízení*“ v zákoně o odpovědnosti za škodu. Dle tohoto ministerstva lze nečinností rozumět pouze nesplnění lhůt pro vydání rozhodnutí stanovených správní řádem. Trvá na názoru, že nepřiměřenou délku řízení nelze podřadit pod nesprávný úřední postup a v této souvislosti odmítá na nepřiměřeně dlouhá správní řízení aplikovat judikaturu Evropského soudu pro lidská práva i stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2011 (Cpjn 206/2010). Uvádí, že v soudních sporech je úspěšné. Použitelnost stanoviska Nejvyššího soudu na postup správních orgánů je přitom možné dovodit z jeho odůvodnění. („*Přiměřenost délky soudního řízení /i jiných řízení vedených orgány státu či územních samosprávných celků/ je součástí práva na spravedlivý proces...*“ nebo „*Průtahy v řízení, jsou jevem, kdy soud /či jiný orgán státní správy/ nekoná v zákonem stanovené či přiměřené době, a jde tedy zpravidla /nikoliv však vždy/ o příčinu nepřiměřené délky řízení.*“)

### Dobrovolné odškodňování

Zjistí-li ministerstvo, že v posuzovaném případě došlo k pochybení úřadu, nepotřebuje pro odškodnění rozhodnutí soudu. Obě strany šetří náklady soudního řízení a současně nedochází k nedůvodnému zatěžování soudů. Předsoudní projednání nároku ministerstvem má tak význam pouze tehdy, pokud v jeho rámci může reálně docházet k účinné nápravě.

**Dospěje-li ministerstvo k závěru, že pochybení skutečně nastalo, nemůže být výsledkem předsoudního projednání nároku závěr, že uplatněný nárok nebude uspokojen.** V případě plného úspěchu žadatele v následném soudním řízení totiž dochází ke zvýšení nákladů státu a k pouhému oddálení okamžiku výplaty náležejícího odškodnění (případně zadostiučinění), což popírá smysl institutu předsoudního projednání nároku v režimu zákona o odpovědnosti za škodu. Projednání nároku na odškodnění v řízení před soudem by mělo být vyhrazeno pouze nepochybně sporným případům. Zamítání nároků, které jsou dle ministerstva (byť jen částečně) odůvodněné, může přitom významně snížit možnosti obrany České republiky u Evropského soudu pro lidská práva, kde náš stát argumentuje systémem dobrovolného plnění jako účinným kompenzačním prostředkem (Vokurka proti České republice, konečné rozhodnutí o přijatelnosti stížnosti ze dne 16. 10. 2007, č. 40552/02, bod 25 a násl.)

K dobrovolnému odškodňování v rámci předběžného projednání nároku se ministerstva stavěla rezervovaně, ač většina z nich dobrovolně odškodňuje. Zcela běžná a systematická je praxe dobrovolného odškodňování u Ministerstva spravedlnosti a Ministerstva vnitra. Za dobrou praxi lze označit jak nastavenou analýzu reálnosti úspěchu u Ministerstva spravedlnosti, tak klientský přístup Ministerstva vnitra spočívající v omluvě, konstatování porušení práva a návrhu dohody plného uspokojení nároku. Ministerstvo financí uvedlo, že

v případech, že mají za prokázané, že nesprávným úředním postupem byla způsobena škoda (příp. imateriální újma) dobrovolně odškodňují.

Většina ministerstev se v rámci dobrovolného plnění dle zákona o odpovědnosti za škodu setkala s tím, že tuto praxi nepodporoval Nejvyšší kontrolní úřad a považoval ji za problematickou z hlediska řádného hospodaření s rozpočtovými prostředky státu.

#### Poučení o možnosti obrátit se na soud

Vzhledem k tomu, že ochránce na činnost ministerstev při projednávání žádostí o odškodnění nahlíží veřejnoprávní optikou (viz výše), považuje **poučení žadatele o této možnosti nejen za projev dobré správní praxe a vstřícnosti, ale přímo za povinnost ministerstev.**

Některá ministerstva o této povinnosti nejsou přesvědčena. Ministerstvo pro místní rozvoj poučuje o možnosti obrátit se na soud jen tehdy, pokud se na ně žadatel obrací opakovaně (motivací je spíše odradit žadatele od další korespondence). Ministerstvo zemědělství nepoučuje, neboť vychází z toho, že žadatel ví, že se jedná o předžalobní návrh, a poučení proto není nutné. Ministerstvo financí poukázalo na podstatu odškodňovacího vztahu, která je soukromoprávní, a proto není na místě protistranu na tuto možnost upozorňovat.

#### Odškodňování za nesprávný úřední postup České správy sociálního zabezpečení při exekučních srážkách z důchodů

Nesprávné provádění srážek z dávek důchodového pojištění Českou správou sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) má nepříznivé dopady do majetkové sféry dotčených osob (zejména osob povinných). V případě **opožděného započítání se srážkami** nebo **neoprávněného deponování sražených částek v rámci exekuce** podle exekučního řádu může dojít k tomu, že pověřený soudní exekutor zvolí další způsob exekuce, který zasahuje do právní sféry povinného mnohem intenzivnějším způsobem (např. prodej movitých věcí či v krajním případě exekuci prodejem nemovitosti). Důsledky nesprávného postupu ČSSZ jsou pak pro povinného vskutku fatální.

Proto ochránce při vyřizování stížností na nesprávný postup při provádění srážek z dávek důchodového pojištění uplatňuje následující přístup:

- působí na ČSSZ, aby svůj postup uvedla do souladu s právními předpisy;
- informuje povinného (příjemce důchodu) o možnosti uplatnit vůči ČSSZ nárok na náhradu škody, resp. přiměřené zadostiučinění podle zákona o odpovědnosti za škodu (zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci ..., ve znění pozdějších předpisů); o nároku na náhradu škody/přiměřené zadostiučinění rozhoduje v rámci tzv. předběžného uplatnění nároku Ministerstvo práce a sociálních věcí.

V roce 2011 řešil ochránce případy, kdy se osoba dotčená nesprávným úředním postupem ČSSZ při provádění srážek z dávek důchodového pojištění obrátila po doporučení ochránce na ministerstvo se žádostí o poskytnutí přiměřené zadostiučinění dle § 31a zákona o odpovědnosti za škodu. Ministerstvo však žádost stěžovatele zamítlo s tím, že ze strany ČSSZ nebyly srážky z důchodu prováděny v rámci veřejnoprávního vztahu (nešlo o tzv. vrchnostenský přístup).

Veřejný ochránce práv je naopak přesvědčen, že **nesprávný postup ČSSZ při provádění srážek z důchodů zakládá odpovědnost podle zákona o odpovědnosti za škodu**, neboť ČSSZ v daném případě vůči povinnému vystupuje ve vrchnostenském postavení. Z § 5 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (zákon č. 582/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů) je zřejmé, že ČSSZ při výplatě důchodu plní povinnosti, které jí vyplývají z veřejnoprávních předpisů, uplatňuje svou působnost a pravomoc, tedy vystupuje vůči příjemci důchodu ve vrchnostenském postavení. Vrchnostenské postavení ČSSZ se příznáním důchodu a jeho vyplácením nijak nemění (ČSSZ má v případě, že by nebyly splněny podmínky nároku na důchod, zahájit



řízení ex officio a důchod odejmout. Rovněž má povinnost v zákonem předvídaných případech zastavit výplatu důchodu.)

Ani v případech, kdy ČSSZ provádí srážky z důchodu na základě rozhodnutí soudu, soudního exekutora, správce daně či jiného orgánu veřejné správy (dále jen „exekuční řízení“), se neocitá vůči příjemci důchodu (povinnému) v rovném postavení. ČSSZ nelze ztotožňovat s jakýmkoliv „běžným“ plátcem mzdy (zaměstnavatelem). Zatímco v případech, kdy je plátcem mzdy zaměstnavatel, je primární právní vztah mezi plátcem mzdy a zaměstnavatelem vztahem soukromoprávním (tedy i vztah v rámci exekučního řízení je vztahem rovným), v případech, kdy je plátcem jiného příjmu nahrazujícího mzdu (typicky důchod, dávky nemocenského pojištění, podpora v nezaměstnanosti, apod.) správní úřad, tomu tak není. V těchto případech je primární vztah mezi příjemcem dávky (povinným) a správním úřadem vztahem vrchnostenským a způsob vzniku povinnosti správního úřadu provádět exekuční srážky na povaze tohoto vztahu nic nemění.

Protože mezi ochráncem a Ministerstvem práce a sociálních věcí panuje v této otázce nadále rozpor, vydal ochránce v červnu 2011 „Stanovisko veřejného ochránce práv k možnosti uplatnění zákona č. 82/1998 Sb. na postupy České správy sociálního zabezpečení při provádění srážek z důchodu na základě usnesení soudu o nařízení exekuce nebo exekučního příkazu“ dostupné na webových stránkách ochránce ([www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz), v sekci Stanoviska ochránce v oblasti Sociální zabezpečení) a doporučil několika stěžovatelům obrátit se s žalobou o náhradu škody/přiměřené zadostiučnění za nesprávný úřední postup ČSSZ při provádění srážek z jejich důchodu na soud. O žalobách nebylo doposud rozhodnuto.



# 4

## Ochránce a detenční zařízení

V roce 2011 v rámci provádění systematických návštěv dle ust. § 1 odst. 3 a 4 zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů), zahájil ochránce dlouhodobější projekt zmapování poměrů v zařízeních, do kterých jsou v České republice umísťovány děti. Byla navštěvována zařízení spadající pod různé rezorty, představující detenci de iure i de facto. V roce 2011 tak bylo provedeno 23 návštěv **školských zařízení**, včetně jednoho dětského diagnostického ústavu, 5 návštěv **zařízení dětské lůžkové psychiatrické péče** a jedna návštěva následná, 4 návštěvy **kojeneckých ústavů** a návštěva jednoho **zařízení pro děti – cizince**. Systematické návštěvy dětských zařízení budou pokračovat i v roce 2012.

Ochránce dále pokračoval v průběžném provádění systematických návštěv **policejních cel**, konkrétně navštívil čtyř pracoviště Policie České republiky. Zjištěná pochybení nevyžadují opatření k nápravě systémové či legislativní povahy. Nejčastěji bylo zjištěno nedodržování stávajících právních předpisů, především co se týká tří hlavních pojištěk proti špatnému zacházení při policejní detenci, tj. poskytnutí součinnosti pro realizaci práva osoby omezené na svobodě zajistit si na vlastní náklady právní pomoc a mluvit s právním zástupcem bez přítomnosti třetí osoby, vyrozumění třetí osoby o situaci osoby omezené na svobodě a poskytnutí součinnosti pro realizaci práva nechat se vyšetřit nebo ošetřit lékařem podle svého výběru. Ačkoli systémově jsou dány předpoklady pro poučení osoby o jejich právech a povinnostech (speciální formuláře v jazykových verzích), v praxi není vždy poučení dostatečně realizováno (osobám není písemná podoba poučení ponechávána v cele, cizinec nedostane cizojazyčný formulář), na což musí ochránce opakovaně upozorňovat.

**Následná návštěva** byla provedena v jedné věznici pro výkon trestu odnětí svobody žen. Situaci dodržování práv ve věznicích ochránce průběžně monitoruje prostřednictvím prošetřování individuálních podnětů. V mnoha případech přijal stanoviska, která mají obecný dopad právě v oblasti prevence špatného zacházení. O nich je blíže pojednáno na str. 55.

Několik návštěv ochránce věnoval určitým tématům, která vnímá jako průřezová a právě aktuální. Bylo sledováno téma **malnutrice** (podvýživy), a to při návštěvách pěti zařízení, a téma **výkonu opatrovnictví**, a to při návštěvách gerontopsychiatrických oddělení psychiatrických léčeben a při řešení postupu tzv. veřejných opatrovníků.

Proběhla jedna tematická návštěva **zařízení pro zajištění cizinců**, zaměřená na provádění bezpečnostních prohlídek cizinců a jejich věcí, umísťování cizinců do tzv. přísného režimu a dále na způsob a podmínky provádění eskort cizinců.

Pokud jde o metodu práce ochránce při provádění systematických návštěv, rozhodl se učiněná zjištění a právní hodnocení využít a nabídnout nově veřejnosti ve formě standardů, tj. popsání žádoucích postupů praxe a výsledků, jejichž dosažení znamená prevenci špatného zacházení, případně i popis zacházení žádoucího. Standardy ochránce poprvé formuluje při vyhodnocování návštěv školských zařízení (viz následující část této zprávy), v případě návštěv zdravotnických zařízení pro děti se tak stane v rámci připravovaných souhrnných zpráv. Tato metoda neznamená upuštění od formulace doporučení, jež zůstanou zachována jako nástroj adresného ovlivňování praxe zařízení a úřadů s cílem dosažení obecných standardů.

## 1 / Školská zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy

Pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv navštívili celkem **23 školských zařízení**, kde je vykonávána ústavní nebo ochranná výchova. Děti zde byly umístěny převážně z důvodu nařízené ústavní výchovy (727 dětí), 82 dětí se v těchto zařízeních nacházelo na základě nařízeného předběžného opatření a pouze 12 dětí mělo uloženu ochrannou výchovu. Smlouvu o prodlouženém pobytu mělo podepsáno 64 dětí.

Systematické návštěvy proběhly ve Výchovném ústavu a školní jídelně Kutná Hora (VÚ Kutná Hora), Výchovném ústavu, středisku výchovné péče, střední škole a školní jídelně Černovice (VÚ Černovice), Výchovném ústavu, střední škole a školní jídelně Jindřichův Hradec (VÚ Jindřichův Hradec), Dětském domově Zbytiny-Koryto (DD Zbytiny Koryto), Výchovném ústavu, dětském domově se školou, střední škole, základní škole a školní jídelně Moravský Krumlov (VÚ Moravský Krumlov), Dětském domově Praha 9 Klánovice (DD Praha-Klánovice), Dětském domově Radkov-Dubová (DD Radkov-Dubová), Dětském domově Ústí nad Labem-Střekov (DD Ústí), Dětském domově Pardubice (DD Pardubice), Výchovném ústavu Terešov (VÚ Terešov), Dětském domově Boskovice (DD Boskovice), Výchovném ústavu a středisku výchovné péče Klíčov (VÚ Klíčov), Dětském domově Budkov (DD Budkov), Dětském domově Broumov (DD Broumov), Dětském domově Dlažkovice (DD Dlažkovice), Dětském domově Valašské Klobouky (DD Valašské Klobouky), Výchovném ústavu Polanka (VÚ Polanka), Dětském domově Jeseník (DD Jeseník), Dětském domově Ostrov a Karlovy Vary (DD Ostrov), Dětském domově se školou Měcholupy (DDŠ Měcholupy), Dětském domově se školou Slaný (DDŠ Slaný), Výchovném ústavu Žulová (VÚ Žulová), Diagnostickém ústavu Brno-Hlinky a v zařízení pro děti-cizince Permon (ZDC Permon).

### Dětské domovy, dětské domovy se školou, výchovné ústavy

#### Obecné systémové standardy

##### 1) Politika ochrany práv dětí v celé její šíři má být koncepčně řízena jedním resortem.

V současnosti je koncepce náhradní péče o děti a mládež roztržena a často nekoordinovaná. Podílí se na ní Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo zdravotnictví a Ministerstvo práce a sociálních věcí. K vytvoření účinného mechanismu (nebo k podstatnému posílení stávajícího mechanismu) zaměřeného na koordinaci politik práv dítěte vyzval Českou republiku i Výbor pro práva dítěte. K ujednání koncepce náhradní péče o nezletilé vyzval veřejný ochránce práv již ve své zprávě z návštěv zařízení, kde se vykonává ústavní a ochranná výchova, z roku 2007. Od té doby nedošlo k žádnému posunu směrem ke sloučení problematiky ochrany práv dětí pod jeden resort, potažmo jeden úřad. Ochránci tudíž nezbývá, než své doporučení důrazně opakovat.

##### 2) Odebrání dítěte z rodiny pouze ze sociálních důvodů je nepřijatelným zásahem do práva na rodinný život.

Při návštěvách zařízení, kde je vykonávána ústavní a ochranná výchova, byly předmětem šetření i právní tituly, na jejichž základě byly děti v zařízeních umístěny. Bylo zjištěno, že 11 % rozhodnutí je založeno pouze na sociálních důvodech. Za sociální důvody byly považovány situace, kdy rodina neměla vytvořeny vhodné bytové podmínky či měla finanční potíže (typicky pramenící z nezaměstnanosti, předluženosti). V 95ti případech (z celkového počtu 543 zkoumaných rozhodnutí) byly důvodem nevhodné bytové podmínky či nezajištěné bydlení. Celkově byly sociální důvody druhým nejčastějším důvodem nařízení ústavní výchovy. Uvedená praxe je v rozporu s konstantní judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (viz např. Wallovi proti České republice, rozhodnutí ze dne 26. října 2006, stížnost č. 23848/04, Havelka a ostatní proti České republice, rozhodnutí ze dne 21. června 2007, stížnost č. 23499/06).

##### 3) Dítě má právo být v řízení o nařízení ústavní výchovy slyšeno soudem.

Právo dítěte být slyšeno je zakotveno v Úmluvě o právech dítěte, stejně jako v zákoně o rodině (zákon č. 94/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Ústavní soud rovněž konstatoval, že není důvod, proč v řízení o nařízení ústavní výchovy nevyslechnout 12ti leté dítě (rozhodnutí ze dne 2. dubna 2009, sp. zn. II. ÚS 1945/08). Poukázal na „... obecné základní právo být slyšen před soudem, který o omezení svobody rozhoduje, a to kdykoliv se tak děje. Zásadně není důvod, aby dospělý měl základní právo být slyšen přímo před soudem, když je rozhodováno o omezení jeho osobní svobody, a dítě nikoliv.“ Ze studovaných právních titulů vyplynulo, že 80 % dětí ve věku 12 let a starších nebylo v řízení o nařízení ústavní výchovy soudem slyšeno.

#### 4) Dítě v řízení o ústavní výchově nemá být zastupováno stejným orgánem sociálně-právní ochrany dětí, který navrhl nařízení ústavní výchovy, případně předcházející předběžné opatření.

V analyzovaných rozhodnutích orgán sociálně-právní ochrany dětí několikrát figuroval jako návrhovatel ústavní výchovy, i jako kolizní opatrovník dítěte v řízení. Ještě před rozhodnutím soudu je tak předjímano, že rozhodnutí je v zájmu dítěte a není tak dostatečně zajištěno právo dítěte na spravedlivý proces.

### Standardy zacházení s dítětem

#### 5) Zařízení pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy by měla mít rodinný charakter a být začleněna do aglomerace.

Namísto velkokapacitních ústavů jsou vhodná menší zařízení, která se co nejvíce podobají prostředí rodiny. Nevhodné je izolované umístění, kde děti nemají často pravidelný kontakt s vnějším světem (ani s vrstevníky opačného pohlaví). Většina navštívených zařízení je určena pro více než 30 dětí, výjimkou nejsou ani zařízení, kde je umístěno 60 dětí. Zejména některé výchovné ústavy, příp. dětské domovy se školou, jsou koncipovány pouze pro dívky či chlapce, příp. jsou obě skupiny v rámci jednoho zařízení od sebe odděleny.

#### 6) Opatření ve výchově ve formě sankcí (trestů) lze dítěti umístěnému ve školském zařízení pro výkon ústavní či ochranné výchovy ukládat jen za prokázané porušení povinností vymezených zákonem o výkonu ústavní a ochranné výchovy (zákon č. 109/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Ukládání sankcí musí respektovat zásadu zákonnosti, předvídatelnosti, individualizace, přiměřenosti a musí být zachováno právo dítěte být slyšeno. Některá zařízení jako tresty uplatňovala např. zákaz nošení šperků, líčení u dívek, barvení vlasů apod., některé tresty byly uloženy na neurčito (do odvolání), stejné tresty byly ukládány za porušení zákazu kouření i za fyzické napadání. S vyjádřením dítěte k uloženému trestu (pokud bylo vůbec vyžadováno resp. umožňováno) bylo naloženo čistě formalisticky.

#### 7) Možnost pobytu u rodiny nelze používat jako motivační prvek; jde o realizaci práva na rodinný život.

V některých případech je jako jedné z „největších“ motivací využíváno povolení odjet na víkend k rodičům. Pobyt dítěte u rodičů podléhá povolení ředitele zařízení, které je vázané na písemný souhlas obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Důvodem pro nepovolení pobytu však může být pouze nevhodné prostředí, kde by dítě pobývalo, nikoliv jeho nedostatečné zásluhy nebo špatné známky ve škole.

#### 8) Dítě má právo na kontakt se svým sourozencem i na společné umístění ve stejném zařízení.

Právo na rodinný život dítěte zahrnuje i vazby mezi sourozenci (viz např. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Ollson proti Švédsku ze dne 24. března 1988, stížnost č. 10465/83, rozhodnutí Boughanemi proti Francii ze dne 24. dubna 1996, stížnost č. 22070/93). Pokud tomu nebrání vážné důvody, musí být sourozenci umístěni společně. V opačném případě je nutno zajistit pravidelný osobní kontakt mezi nimi. Ochránce se setkal s mnoha případy odloučení sourozenců, kdy jejich vzájemné vztahy byly zpřeháňny (umístění do různých zařízení, rozdělení v souvislosti s náhradní rodinnou péčí či neprofesionální výkon pěstounství ve spojení s nečinností orgánu sociálně-právní ochrany dětí), a to v některých případech nenávratně (sourozenci, ač spolu v raném dětství pobývali v rodině nebo v zařízení, se již nikdy nesetkají nebo o sobě ani nevědí). Ve světle shora uvedených rozhodnutí je možno praxi, která nezajistí společné soužití sourozenců a rozvíjení jejich vztahů po odebrání z rodiny, označit za porušení práva na rodinný život. Rodinu dítěte totiž tvoří pouze rodiče, ale i sourozenci a další, byť vzdálenější příbuzní.

### Zařízení pro děti-cizince

Úkolem Zařízení pro děti-cizince, jako specializovaného školského zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy, je zajištění náhradní výchovné péče pro tyto děti. Kategorie „dítě-cizinec“ není právními předpisy přímo specifikována, nicméně lze dovodit, že se jedná zejména o **nezletilé žadatele o azyl bez doprovodu**, popřípadě **děti s jazykovou bariérou**, které pocházejí z kulturně odlišného prostředí a jejich výchova není zabezpečena.

Zařízení pro děti-cizince sídlící v Praze má celorepublikovou působnost. Skládá se z diagnostického ústavu, dětského domova se školou, výchovného ústavu, střediska výchovné péče, základní školy a praktické školy.

Dětský domov se školou a výchovný ústav, které byly předmětem systematické návštěvy, se však nachází v málo obydlené lokalitě poblíž Příbrami, v areálu, který se nazývá Permon. Tento areál je místem dlouhodobého pobytu dětí, které se po diagnostice nevrací zpět do rodiny nebo nejsou umístěny do jiných zařízení.

Dětský domov se školou a výchovný ústav byly téměř z poloviny kapacity obsazeny dětmi ze Slovenska a nemalou skupinou dětí, které sice nejsou občany České republiky, nicméně zde dlouhodobě pobývaly. **Ochránce doporučil, aby děti, které již dlouhodobě pobývají na našem území, a děti, které pocházejí z podobného kulturního či sociálního prostředí, byly umísťovány do sítě běžných školských zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy.** Zařízení pro děti-cizince má být podle doporučení ochránce určeno pouze pro specifickou skupinu dětí-cizinců, kritériem pro umístění tedy nemá být pouze státní příslušnost.

V důsledku systému umísťování dětí-cizinců aplikovaného diagnostickým ústavem došlo ke kumulaci plně integrovaných dětí (buď formálně cizinců) s výchovnými problémy a dětí-cizinců, kteří jsou žadateli o azyl, popř. dalších dětí-cizinců, kteří pocházejí z kulturně odlišného prostředí a potřebují specifickou péči (jazyková příprava, integrace do společnosti). **Ochránce doporučil všem zainteresovaným subjektům, tj. Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvu práce a sociálních věcí, Ministerstvu vnitra, nevládním neziskovým organizacím a Zařízení pro děti-cizince zahájit jednání o nové koncepci fungování Zařízení pro děti-cizince.**

Problematická je sama poloha areálu Permon, který se nachází na břehu vodní nádrže Slapy v rekreační lokalitě. Toto umístění brání integraci a limituje také značně podporu sociálních vazeb a aktivity dětí.

Kritiku si vysloužily také tristní životní podmínky, které v některých částech domova panovaly. Podmínky sice úzce souvisely s jednáním dětí, nicméně měly svůj základ v motivaci a výchovných aktivitách dětí. Ochránce také upozorňoval na nevhodnost interního vzdělávání dětí-cizinců, tedy v základní a praktické škole zřízené při zařízení. Rovněž odborná péče, zejména na poli psychoterapeutickém, byla s ohledem na závažnost osudů některých dětí zanedbávána. Ochránce dále konstatoval nepřijatelné využívání tzv. oddělené místnosti (ustanovení § 22 zákona o výkonu ústavní a ochranné výchovy), jelikož pro její užití nebyly splněny zákonné podmínky co do důvodů a doby umístění dětí. **Zprávu z návštěvy zařízení, s konstatováním špatného zacházení, ochránce zaslal řediteli Zařízení pro děti-cizince, ovšem s ohledem na závažnost zjištění věc projednával rovněž se zástupci Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, jako zřizovatele zařízení, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva vnitra a zástupci Nejvyššího státního zastupitelství.** Výsledkem opakovaných setkání se zástupci dotčených ministerstev by měla být ucelená koncepce péče o nezletilé děti-cizince, která by měla upřednostnit umísťování dětí do běžné sítě školských zařízení.

## 2 / Dětská zdravotnická zařízení

### Kojenecké ústavy

V roce 2011 navštívil ochránce **4 zdravotnická zařízení pro děti do tří let věku známá jako „kojenecké ústavy“.** Jednalo se o Dětské centrum při Fakultní Thomayerově nemocnici s poliklinikou, Dětský domov pro děti do 3 let Oblastní nemocnice Mladá Boleslav, Kojenecký ústav a dětský domov Svitavy a Kojenecké ústavy Ústeckého kraje v Most.

Ačkoli bude veřejnost seznámena se závěry ochránce až v roce 2012, a to ve formě shrnující zprávy, může již nyní ochránce konstatovat zjištění následujících nejzávažnějších nedostatků:

I přes doporučení odborníků, aby pobyt dětí v ústavu nepřesahoval dobu šesti měsíců, bylo zjištěno, že 43–72 % dětí v navštívených zařízeních **pobývá déle než půl roku, v některých případech i přes tři roky.** Z tohoto počtu je přitom velmi málo dětí se zdravotním postižením. Nadto v mnoha případech dlouhodobých pobytů nebyla stále jasná budoucnost dítěte, tedy zda se vrátí do biologické rodiny, bude zprostředkována náhradní rodinná péče, popř. odejde do jiného ústavního zařízení.

Ač se zpět do původních rodin vrací poměrně velký počet dětí (přibližně 25–70 %), multidisciplinární podpora biologické rodiny chybí. Míra spolupráce ústavů s orgány sociálně-právní ochrany dětí, soudy, neziskovými organizacemi (především jako poskytovateli sociálních služeb), kterých je nadto velmi málo, je na nízké úrovni. Sourozenecké vazby nejsou cíleně podporovány. K návštěvám rodičů nejsou vedeny záznamy o průběhu kontaktu (změnách v interakcích rodičů a dětí, vystihování pozitivní momenty atd.)

V zařízeních se uplatňuje stejný přístup ke všem dětem spíše tak, že chodí ve stejnou dobu na nočník a ve stejnou dobu jsou krmeny. Sestra mající v jednom okamžiku na starosti 4–8 dětí se tak ocitá spíše v roli ošetřovatelky a nemá čas k fyzickému a výchovnému kontaktu s dítětem.

### Zařízení dětské lůžkové psychiatrické péče

V roce 2011 navštívil ochránce **5 pracovišť dětské lůžkové psychiatrické péče**. Jednalo se o dětské oddělení Psychiatrické léčebny v Opavě, dětské oddělení Psychiatrické léčebny Havlíčkův Brod, Dětskou psychiatrickou léčebnu Opařany, Dětskou psychiatrickou léčebnu Velká Bíteš a Dětskou psychiatrickou léčebnu Louny. V jednom zařízení provedl i následnou návštěvu. Pět návštěv se účastnil také pedopsychiatr. Veřejnost seznámí ochránce se svými závěry v roce 2012, a to ve formě shrnující zprávy. Přesto lze již nyní představit zjištění, jež povedou k formulaci doporučení v dílčích zprávách.

Ačkoli ve všech navštívených zařízeních je věnováno úsilí získání **písemného souhlasu zákonného zástupce s hospitalizací dítěte**, je v postupech zařízení a používaných tiskopisech minimálně zohledňováno, zda byl souhlas získán od zákonného zástupce přítomného při přijetí (a tedy zároveň i informovaného o důvodech a povaze hospitalizace), či zda byl získán distančně (v případě dítěte v péči školského zařízení například skrze sociální pracovníce). Pokud zákonný zástupce přítomen nebyl, zdravotnická zařízení nezajišťují aktivně jeho informování, nýbrž pouze čekají, zda se bude zajímat. O informovanosti takových souhlasů ochránce pochybuje. Ojedinele se také ochránce setkal s nepřípustnou praxí, kde souhlas s hospitalizací udělil ředitel školského zařízení.

Výjimečně se ochránce setkával s tím, že **použití omezovacích prostředků** nebylo ani hlášeno soudu jako dodatečné omezení pacienta ve volnosti pohybu, ani nebyl v zákonné lhůtě získán souhlas zákonného zástupce s omezením.

Ochránce kritizoval některé projevy excesivního **omezování kontaktů dětských pacientů s rodiči**. Vyjádřil zásadní nesouhlas s absolutním vyloučením kontaktu, či umožněním kontaktu pouze pomocí prostředníka, k němuž je v jednom zařízení přístupováno při léčbě specifických stavů. Dále kritizoval nepřiměřená omezení přijímání telefonních hovorů dětskými pacienty v zařízení, kde k tomu byla vymezena doba od 19.15 do 20.45, a byl k dispozici pouze jeden telefonní přístroj pro 25 dětí (permanентně obsazený). V této souvislosti kritizoval i plošný zákaz používání mobilních telefonů v některých zařízeních. Neztotožnil se s jeho terapeutickým zdůvodněním a doporučil zajistit dětem místo pro bezpečné deponování telefonů a možnost denně je používat.

V souvislosti s hospitalizací **dětí s mentálním postižením a autismem** ochránce upozornil na specifické potřeby těchto pacientů. S poukazem na potřebu zajistit takovým dětem odbornou péči je nutno, aby byl personál vyškolen v tom, jak s těmito dětmi pracovat, a vytvořit pracovní pozici pro psychopeda nebo alespoň zajistit jeho odbornou pomoc jako externisty.

## 3 / Následná návštěva Věznice Světlá nad Sázavou

Následná návštěva byla zaměřena zejména na realizování doporučení, jež ochránce zařízení adresoval v roce 2010. Bylo zjištěno, že věznice vyvinula značné úsilí, které v konečném důsledku **vedlo k realizaci většiny doporučení**. Na případné nedostatky (např. rozdílný přístup jednotlivých oddělení v povolování telefonních hovorů v romštině) byla věznice upozorněna a bylo přislíbeno jejich odstranění. Ochránce kritizoval praxi nežádoucího společného umístování odsouzených zařazených do různých typů věznic na specializovaném oddělení pro trvale pracovní nezařaditelné; k takovému umístování dochází i nadále. Nové doporučení se

týkalo např. možnosti zaslání telefonní karty, jako věci mající vztah k programu zacházení i v rámci tzv. „kilových balíčků“; věznice doporučení akceptovala.

## 4 / Tematická návštěva zařízení pro zajištění cizinců

V monitoringu zacházení v zařízení pro zajištění cizinců pokračoval ochránce v roce 2011 návštěvou Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová zaměřenou na některé dílčí problémy.

Co se týče **provádění bezpečnostních prohlídek** byla v některých případech konstatována nadbytečná tvrdost zásahu (např. povinnost osoby stát během prohlídky na chodbě čelem ke zdi s rukama opřenými o zed), nepoučování a rozsahu a důvodech zásahu a neumožnění těm cizincům, kteří byli zastíženi bez oblečení (byť pouze z části), aby se mohli obléknout. Všichni zasahující policisté byli také upozorněni, že jakékoli nezdvořilé chování vůči zajištěným cizincům nebude tolerováno. Byli také upozorněni na povinnost vést zásah přiměřeně a na nezbytnost uvést po prohlídce pokoje cizinců do stavu vhodného pro jejich běžné obývání. Zvláště důrazně byli všichni zasahující policisté informováni, že ničení či jakékoli znehodnocování věcí cizinců nebude tolerováno a bude postihováno.

Při **umístování do přísného režimu** ochránce od policie požaduje důsledně dbát, aby cizinec neovládající český jazyk obdržel formulář poučení v jazykové verzi, které dostatečně porozumí. Policii dále ochránce doporučil důsledně hlídat 48hodinovou lhůtu pro umístění cizince do přísného režimu a zvýraznit stížnostní proceduru. Upozornil rovněž, že přesáhne-li doba umístění cizince v přísném režimu 48 hodin, musí být o umístění vydáno rozhodnutí ve správním řízení. Co se týče **poutání cizinců během eskort**, ochránce policii doporučil důsledně dbát na vyznačování použití/nepoužití pout v rozhodnutích o eskortách, v rozhodnutích o eskortách více cizinců najednou uvádět údaj o tom, kteří z nich budou poutáni a kteří nikoli, a blíže specifikovat důvody přiložení pout v rozhodnutích o eskortách.

## 5 / Téma malnutrice (podvýživa)

Veřejný ochránce práv provedl v roce 2011 **5 systematických návštěv zaměřených na zjišťování a hodnocení rizika malnutrice**: dvě šetření proběhla v léčebnách dlouhodobě nemocných (LDN při Nemocnici Valtice, s. r. o. a LDN při Městské nemocnici v Litoměřicích, p. o.), dvě v psychiatrických léčebnách (Psychiatrická léčebna Brno a Psychiatrická léčebna v Kroměříži), respektive na jejich gerontopsychiatrických odděleních, a jedno v zařízení sociálních služeb typu domov se zvláštním režimem (v Jevišovce provozovaný Seniorprojekt, s. r. o.). Jako přizvaný odborník při třech z nich působil lékař – nutricionista a gastroenterolog.

Z obvyklých výsledků šetření se vymyká domov se zvláštním režimem – konkrétně soukromé zařízení s klientelou z velké části tvořenou seniory trpícími syndromem demence. V tomto zařízení péče v mnoha ohledech neodpovídala předpisům a byla nedostatečná i v oblasti výživy. **Ochránce situaci považuje za špatné zacházení.**

V žádném z ostatních navštívených zdravotnických zařízení nebylo zjištěno pochybení, jež by bylo možné hodnotit jako špatné zacházení, a na dvou pracovištích – v Psychiatrické léčebně Brno a v LDN při Městské nemocnici v Litoměřicích **byla zjištěna situace představující velmi dobrou praxi.**

V součinnosti s přizvaným specialistou formuloval ochránce několik doporučení pro zvýšení standardu poskytované péče:

### 1) Zavést jednoduchý nutriční screening u každého pacienta/klienta.

Při přijetí zaznamenat údaje o váze, výšce, BMI, příjmu potravy. U osob, které se nemohou postavit, zaznamenávat namísto tělesné váhy údaj o obvodu paže.



**2) V případě odhalení rizika malnutrice, resp. přítomné malnutrice, zajistit odborné vyšetření a stanovit nutriční plán, nutriční intervenci a plán kontrol.**

Pokud BMI klesne pod 20 a/nebo příjem potravy bude pod tři čtvrtiny porcí a/nebo váhový úbytek dosáhne 5 % za měsíc, objednat vyšetření dietní sestrou nebo internistou. Vhodně reagovat například změnou stravy, zařazením svačinek, eventuálně sippingu. Na základě posouzení lékaře přistoupit případně k zavedení sondy. Doporučení specialistů (jejich ordinace) zaznamenávat do dokumentace – ústní doporučení mohou být zapomenuta.

**3) Riziko malnutrice pravidelně hodnotit a zavést nutriční dekurz.**

Výše uvedené hodnoty dále sledovat, s cílem vyhledat rizikové pacienty/klienty. Pro pořizování záznamů o příjmu potravy, váze, dietě, sippingu apod. používat dokumentaci – nutriční dekurz. Dokumentace může být často zjednodušena pomocí několika dobře zpracovaných formulářů. Příjem potravy lze monitorovat jednoduchým zaškrťovacím systémem (provádí pracovník, který odnáší talíř, a následně je výkaz založen do dokumentace). Tyto postupy zvládne po zaškolení zdravotní sestra, nižší zdravotnický personál i pracovník v sociálních službách. Ideální je ovšem zaměstnání nutričního terapeuta pracujícího u lůžka. Důležité je, aby záznamy byly vypovídající (objektivizované).

**4) Stanovit, která osoba má být krmena, kdo dokrmován, kdo má dostávat drcenou či mletou stravu.**

Takové rozhodnutí dokumentovat. O krmení nemusí rozhodovat lékař.

**5) Zajistit dostatečný počet pracovníků pro krmení.**

Krmení nesmí probíhat příliš rychle, mletá strava nesmí být nástrojem pro zjednodušení práce personálu při jeho nedostatku. Nedojedný talíř je signálem pro personál.

**6) Vytvořit standard péče o nasogastrickou sondu a aplikaci výživy do sondy.****7) Edukovat personál o významu, diagnostice a možnostech ovlivnění malnutrice.**

## 6 / Téma opatrovnictví

Do působnosti ochránce spadají obce při výkonu tzv. veřejného opatrovnictví podle § 27 odst. 3 občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů), které je Ústavním soudem považováno za výkon tzv. **přenesené působnosti**. Podle usnesení Ústavního soudu ze dne 10. července 2007, sp. zn. II. ÚS 995/07 se v případě veřejného opatrovnictví nepoužije obecné pravidlo uvedené v ustanovení § 8 zákona o obcích (zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů), že pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o samostatnou působnost. Omezení způsobilosti k právním úkonům je vždy rozhodnutím státu, kterým stát vstupuje do autonomního prostoru jednotlivce, přičemž je to stát, který nese plnou odpovědnost za to, že za trvání tohoto omezení se nijak nezhorší postavení či „kvalita“ právního jednání jednotlivce. Z toho Ústavní soud vyvodil, že je to rovněž stát, který nese primárně povinnost vykonávat opatrovnictví osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům tam, kde nenalezne vhodnou osobu z okruhu příbuzných opatrovnice či dalších soukromých osob. Dané ustanovení je pro futuro třeba vykládat tak, že „**orgánem místní správy**“ podle § 27 odst. 3 občanského zákoníku je **obec, která opatrovnickou funkci vykonává jako organizační součást státu a nikoliv jako korporace nadaná územní samosprávou**.

Vzhledem k tomu, že výkon veřejného opatrovnictví byl dlouho považován za výkon samostatné působnosti, nebyl a doposud není z úrovně ústředních ani metodických orgánů žádným způsobem usměrňován. Jediným korektivem, kromě úsporného textu občanského zákoníku, je tedy rozhodovací a dohledová činnost okresních soudů, která je z působnosti ochránce vyňata. Je však možné konstatovat, že v některých podstatných otázkách není jednotná.

Ve své činnosti se ochránce zabýval různými aspekty výkonu opatrovnické činnosti, počínaje uzavíráním smluv o poskytování sociálních služeb, přes udělování souhlasu s jinými právními úkony, včetně úkonů nemajetkové povahy (např. zástupný souhlas při provedení zákroku v oblasti zdraví), otázek náležitého dohledu

nad klientem a právního zastoupení klienta, až po soudní dohled nad omezováním osobní svobody. Ochránce v šetřeních opakovaně konstatoval, že pokud je opatrovanec klientem pobytového zařízení sociálních služeb, vykonává náležitý dohled primárně zařízení. Opatrovník může z důvodu ochrany práv a oprávněných zájmů opatrovance spolupracovat se zařízením na plánování poskytování sociální služby a hodnocení jejího průběhu (např. pomocí individuálního plánování, plánu rizikových situací apod.). **Opatrovník však není oprávněn zakazovat volný pohyb opatrovance.** Opatrovník nesmí porušovat základní práva opatrovance, ani do nich bezdůvodně zasahovat. Do základních práv opatrovance může opatrovník zasáhnout pouze v souladu s účelem a smyslem opatrovnictví. I v takovém případě však musí být práva opatrovance v co největší míře šetřena. Je-li úkolem opatrovníka vyřizovat za opatrovance veškeré jeho záležitosti a zastupovat ho při úkonech vymezených soudem, musí vždy jednat v jeho zájmu. Aby tak mohl činit, musí znát jeho potřeby, přání, názory, poměry, ve kterých žije, a maximálně respektovat vůli opatrovance, pokud se nepříčí jeho zájmům.

#### Podnět sp. zn.: 2355/2011/VOP/JF

Právní úkon opatrovníka, na základě kterého má být opatrovaný umístěn do domova se zvláštním režimem, kde jsou uplatňována režimová pravidla zasahující do ústavně zaručených práv, konkrétně do práva na osobní svobodu garantovaného čl. 8 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod (sdělení č. 209/1992 Sb.), musí být schválen soudem.

Pokud osoba zbavená způsobilosti k právním úkonům, nebo ve způsobilosti k právním úkonům v tomto ohledu omezená, vyjádří v průběhu pobytu nesouhlas se svým umístěním v zařízení a tuto osobu není možné ze zařízení propustit, je třeba iniciovat řízení o vyslovení přípustnosti převzetí nebo držení v ústavu zdravotnické péče podle § 191a a násl. občanského soudního řádu (zákon č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Stěžovatel zbavený způsobilosti k právním úkonům byl na základě smlouvy uzavřené Úřadem městské části Praha 11 jako veřejným opatrovníkem umístěn do pobytové sociální služby domov se zvláštním režimem, ve kterém byl podroben režimovým opatřením (vycházky a nákupy pouze v doprovodu personálu) a byla mu nasazena léčba, kterou dříve nepodstupoval. Dopisy adresovanými opatrovníckému soudu, příslušnému dle sídla poskytovatele sociální služby, a státnímu zastupitelství se stěžovatel domáhal propuštění.

Podle názoru ochránce je smlouva o poskytování pobytových sociálních služeb právní úkon, který ke své platnosti potřebuje schválení soudu, neboť se nedotýká pouze nakládání s majetkem osoby, ale zasahuje i do ústavní garancí chráněné sféry osobní svobody jednotlivce.

Ochránce konstatoval, že stěžovatel se de iure nacházel v situaci zbavení osobní svobody ve smyslu § 5 odst. 1 písm. e) Úmluvy o ochraně základních práv a svobod. V takovém případě má mít k dispozici procesní prostředek ve smyslu § 5 odst. 4 Úmluvy, který však je v českém právu podle § 191a a násl. občanského soudního řádu uplatňován pouze ve zdravotnických zařízeních, ale v zařízeních sociálních služeb nikoliv. Ochránce nabídl výkladovou alternativu k pojmu občanského soudního řádu „ústav vykonávající zdravotnickou péči“, která by umožnila vztáhnout detenční řízení i na poskytování pobytové sociální služby. V opačném případě by bylo nutné přímo aplikovat čl. 5 odst. 4 Úmluvy. Vzhledem k tomu, že na rozhodovací činnost soudů působnost ochránce nedopadá, byla cestou Ministerstva spravedlnosti zpráva o šetření dána jednotlivým opatrovníckým a „detenčním“ soudům k bližšímu seznámení a bude zohledněna v rámci úprav příslušných předpisů podle legislativního plánu vlády.



# 5

## Ochránce a diskriminace

Na úseku ochrany osob před diskriminací zaznamenal ochránce v roce 2011 nárůst podnětů. Zároveň se rozsahem a charakterem své činnosti plynule zařadil mezi standardní evropská tělesa poskytující ochranu obětem diskriminace (tzv. Equality bodies) sdružená v síti Equinet (jíž je ochránce rovněž členem). V oblasti ochrany před diskriminací jsou tak naplňovány požadavky evropských směrnic (např. 2000/43/ES, 2000/78/ES aj.).

Veřejný ochránce práv usiluje o spolupráci, v jejímž rámci by mohl zprostředkovat obětem diskriminace bezplatnou právní pomoc.

### 1 / Doporučení a výzkumy

Zákon o veřejném ochránci práv (č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) ukládá ochránci, vedle poskytování metodické pomoci (řešení jednotlivých podnětů), vydávat obecnější doporučení a provádět výzkumy související s otázkami diskriminace. Ochránce vnímá doporučení jako klíčový nástroj určený veřejnosti, díky němuž lze preventivně působit proti vzniku diskriminačního jednání. Výzkumy pak slouží ke sběru relevantních dat umožňujících vyvozovat závěry potřebné pro činnost ochránce na poli antidiskriminačního práva. V roce 2011 vydal ochránce **3 doporučení** a provedl **1 výzkum**.

#### Doporučení k požadavku „čistého“ výpisu z rejstříku trestů

**Nepřijetí uchazeče o zaměstnání výhradně z důvodu předchozího odsouzení za trestnou činnost může představovat porušení právních povinností zaměstnavatele. Zaměstnavatel je oprávněn vyžadovat pro účely výběrového řízení doložení výpisu z rejstříku trestů jen v odůvodněných případech.**

Ochránce se opakovaně setkal se stížnostmi osob propuštěných z výkonu trestu, že po odpykání trestu nemohou doložit výpis z rejstříku trestů bez záznamu, přičemž jde o podmínkou požadovanou při výběrovém řízení většinou zaměstnavatelů. Veřejný ochránce práv se proto rozhodl tuto problematiku podrobit hlubšímu zkoumání. Jeho závěry je možné shrnout následovně:

Právní předpisy neumožňují požadování průkazu bezúhonnosti pro všechny druhy prací. Pro výkon některých profesí je požadavek bezúhonnosti stanoven zákonem. U ostatních by měl potenciální zaměstnavatel pečlivě zvažovat, zda je nezbytné a přiměřené při přijímacím řízení požadovat doložení výpisu z rejstříku trestů. Podle pracovněprávních předpisů je třeba uvažovat o nezbytnosti bezúhonnosti vzhledem k povaze práce, která má být vykonávána. Nepřijetí uchazeče o zaměstnání výhradně z důvodu předchozího odsouzení za trestnou činnost může představovat porušení právních povinností zaměstnavatele. Zaměstnavatel totiž před zahájením pracovního poměru nesmí vyžadovat po uchazeči informace, které bezprostředně nesouvisí s uzavřením pracovní smlouvy. Zaměstnavatel by tedy měl zvažovat zejména závažnost trestné činnosti i charakter práce, která je uchazečem poptávána. Pro naprostou většinu nekvalifikovaných manuálních prací není adekvátní vyžadovat bezúhonnost uchazeče o zaměstnání, tj. doložení čistého výpisu. Neodůvodněné vyžadování výpisu může jako delikt podle zákona o ochraně osobních údajů sankcionovat Úřad pro ochranu osobních údajů.

## Doporučení k naplňování práva na rovné zacházení v přístupu k předškolnímu vzdělávání

Primárním úkolem mateřských škol je poskytovat dětem vzdělání. Pokud mateřská škola stanoví kritéria pro přijímání dětí, nesmí být diskriminační, ani jinak odporovat právním předpisům. Protože nositelem práva na vzdělání je dítě, lze aplikovat pouze kritéria, která s ním bezprostředně souvisejí.

Vydáním doporučení ochránce reagoval na četné podněty nespokojených rodičů, kteří neuspěli při zápisu svých dětí k předškolnímu vzdělávání do mateřských škol. Veřejný ochránce práv se v doporučení snažil poskytnout ředitelům mateřských škol návod, jak při přijímání dětí postupovat, aby se nedopouštěli diskriminace či jiného porušení právních předpisů. Doporučení veřejného ochránce práv lze shrnout následovně:

Jako legitimní a obecně nediskriminační hodnotil ochránce zvýhodnění dětí podle jejich věku. S přibývajícím věkem logicky roste potřeba dítěte účastnit se předškolního vzdělávání, takže není diskriminační, pokud je starší dítě zvýhodněno. Avšak kritérium, dle kterého děti určitého věku nemohou být do mateřské školy vůbec přijaty, by již diskriminační být mohlo.

Pokud jde o kritéria vázaná na zdravotní stav dítěte, diskriminační by bylo, pokud by byly zcela vyloučeny děti se zdravotním postižením.

Přestože druhotným efektem vzdělávání v mateřských školách je i zajištění hlídání dětí, stále se jedná o vzdělávací instituci. Ochránce proto shledal za naprosto nevhodná taková kritéria, která se k přijímanému dítěti nevztahují. Typicky jde o kritérium zaměstnanosti (výdělečné činnosti) rodičů.

Za jedno z nejproblematictějších kritérií lze označit kritérium zvýhodňující děti zaměstnanců ve veřejné správě, a přijímání dětí „v zájmu obce“. Tato kritéria představují porušení obecné zásady rovnosti (§ 7 odst. 1 správního řádu) a mohou představovat prostor pro klientelismus či korupci.

Kritérium trvalého pobytu v obci, kde se nachází mateřská škola, může být podle ochránce kritériem zvýhodňujícím, protože ředitel při přijímání dětí nemůže zcela pominout, že obec jakožto zřizovatel plní povinnosti vůči svým občanům. Nesmí se ale jednat o kritérium bezpodmínečné. Zvýhodnění je nutné vztahovat též na občany členských států Evropské unie a dlouhodobé rezidenty, kteří mají v obci hlášeno místo pobytu.

Závažným problémem, na který ochránce upozornil, je protiprávní zasahování zřizovatelů (nejčastěji obcí) do rozhodování ředitelů mateřských škol. Ředitel mateřské školy je přitom sám oprávněn a povinen rozhodovat o přijímání dětí ke vzdělávání bez jakéhokoliv ovlivňování ze strany samosprávných orgánů.

## Doporučení k cenovému rozlišování

**Zakázanou diskriminací je neodůvodněné cenové rozlišování založené na právem zakázaném důvodu. Stanovení rozdílných cen nesmí zasahovat do důstojnosti spotřebitelů; s příslušníky skupin spotřebitelů ohraničených zakázaným diskriminačním důvodem tedy nesmí být zacházeno, jako by byli méně hodnotní.**

Na základě podnětů stěžovatelů dospěl ochránce k rozhodnutí vydat doporučení, které by se komplexně věnovalo problematice slev resp. cenového rozlišování z hlediska práva na rovné zacházení. Doporučení obsahuje následující závěry:

Stanovení rozdílných cen a slev pro určité skupiny spotřebitelů je s ohledem na jeho ekonomické cíle v zásadě možné a dovolené. Pokud je zboží nebo služba nabízena veřejnosti, nesmí cena bezdůvodně znevýhodňovat skupinu spotřebitelů ohraničenou důvodem vymezeným v antidiskriminačním zákoně. Pro cenové rozlišování je nutné, aby bylo odůvodněno legitimním cílem a prostředky použité k dosažení tohoto cíle byly přiměřené a nezbytné. Poskytování slev je legitimní pro příslušníky takové skupiny spotřebitelů, kteří jsou v celkovém počtu spotřebitelů nedostatečně zastoupeni. Stanovení vyšší ceny nesmí směřovat k vyloučení příslušníků skupiny spotřebitelů, kteří jsou vnímáni jako nevítaní z důvodů, jež nemohou ovlivnit. Cenové rozlišování založené na státní příslušnosti, pokud se jedná o občany členských států Evropské unie, je v rozporu

s evropským právem. Osoby se zdravotním postižením využívající kompenzační pomůcky (včetně psů se speciálním výcvikem) nesmí být zatíženy zvláštním poplatkem za využití těchto pomůcek.

### Výzkum diskriminační pracovní inzerce

V rámci výzkumné činnosti se ochránce věnoval otázce diskriminační pracovní inzerce, neboť v rozporu se zákazem diskriminace není pouze nerovné zacházení s konkrétními uchazeči o zaměstnání při výběrovém řízení, ale již samotná formulace pracovní inzerce. Výzkumný tým prošel více než **12.000 inzerátů** nabídek práce zveřejněných na webovém portále [www.prace.cz](http://www.prace.cz) v období mezi 1. a 7. dubnem 2011 a posoudil jejich soulad s antidiskriminačním právem. Ze zkoumaného vzorku obsahovalo **17% inzerátů diskriminační požadavek** na uchazeče o zaměstnání. Nejčastěji přitom šlo o požadavek související s věkem a pohlavím. Na základě výsledků výzkumu dospěl ochránce k následujícím závěrům:

Přestože je jedním z diskriminačních důvodů pohlaví, v obecném jazyce i v předpisech se objevuje tzv. generické maskulinum (používá se formulace mužského rodu jako označení pro obě pohlaví). Proto nelze výhradně z názvu obsazované pozice uvedené pouze v mužském rodě (maskulinu) dospět bez dalšího k závěru, že by tento inzerát byl diskriminační. Opačně však uvedené neplatí, jelikož v obecném jazyce se neuzívá generického feminina, tj. ženského rodu. Významný je v tomto ohledu kontext celého inzerátu. Z něj by mělo být patrné, že jsou na pozici vítáni jak muži, tak ženy. Pouze muže (nebo pouze ženu) může zaměstnavatel chtít výhradně tehdy, souvisí-li požadavek pohlaví s vykonávanou pozicí.

Diskriminační je také uvedení minimální, či maximální věkové hranice pro uchazeče, neboť věk je jedním z diskriminačních důvodů. I stanovení nepřiměřeně dlouhé praxe je nepřímou diskriminační, neboť diskvalifikuje ve výběrovém řízení mladší uchazeče. Podobně i nabídka práce uvádějící jako jeden z benefitů mladý kolektiv není legitimní, protože dává najevo, že uchazeči vyššího věku nejsou vítáni.

Porušením zákazu diskriminace je i vyžadování výborného zdravotního stavu na pozice, kde tento požadavek není zcela nutný (např. vyžadování dobré fyzické kondice pro stavebního dělníka je oprávněné, na pozici programátora již nikoliv). Striktní vyžadování výborného zdravotního stavu může být diskriminační vůči uchazečům se zdravotním postižením.

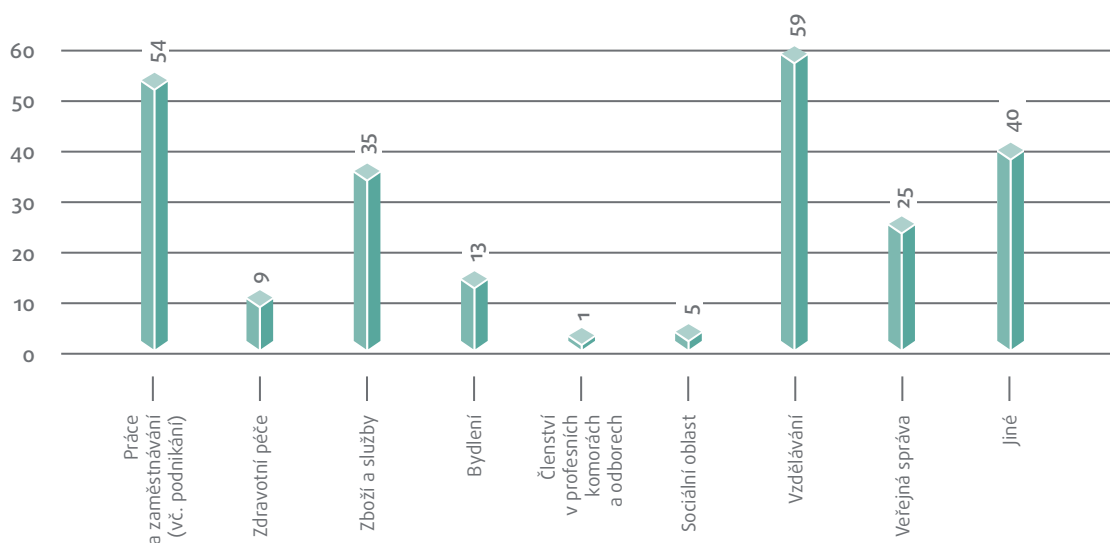
Zaměstnavatel nesmí při obsazování pracovních pozic rozlišovat ani mezi uchazeči různé národnosti (státní příslušnosti). Jedním z hlavních smyslů evropské integrace je právě volný pohyb pracovních sil. Text inzerátu upřednostňující uchazeče určité národnosti či státní příslušnosti porušuje jak právo Evropské unie, tak české antidiskriminační předpisy. Také požadavek výborné znalosti určitého jazyka může být problematický, zvláště u takových zaměstnání, kde taková znalost není zcela nezbytná (například pro manuální profese).

## 2 / Statistické údaje o podnětech

V průběhu roku 2011 ochránce v rámci své antidiskriminační působnosti **obdržel 271** podnětů a **vyřídil 221** podnětů. **Diskriminaci zjistil v 70 případech.** V ostatních případech stěžovatelům poskytl rozbor dané problematiky a radu, jak by případně měli postupovat při ochraně svých práv.

Z následujícího grafu vyplývá, že mezi nejčastější oblasti, v nichž je diskriminace namítána, patří **vzdělávání (59)**, **práce a zaměstnání (54)** a **přístup ke zboží a službám (35)**.

Namítané oblasti diskriminačního jednání



## 3 / Vybrané podněty a komentáře

### Práce a zaměstnání (včetně podnikání)

Nejčastěji namítanými důvody v oblasti práce a zaměstnání byl věk, zdravotní postižení, etnicita a pohlaví. Ojedinelé se objevily i další důvody, jako je např. národnost, státní příslušnost nebo náboženské vyznání.

Stěžovatelé namítali diskriminaci v několika typových situacích. S diskriminací se setkávají již uchazeči o zaměstnání, a to ve fázi hledání zaměstnání při sledování pracovní inzerce, následně pak i v samotném průběhu **výběrového řízení**. Ochránce obecně vychází z předpokladu, že zaměstnavatel má při výběru z uchazečů o zaměstnání nepochybně prostor pro uplatnění svých preferencí. Je však omezen zákazem diskriminace obsaženým v zákoně o zaměstnanosti a antidiskriminačním zákoně. Z přístupu k určitému zaměstnání tak nelze bez dalšího vyloučit ženy (např. kvůli předpokladu, že jsou fyzicky slabší), zaměstnance se zdravotním postižením (vůči nim musí zaměstnavatel naopak aktivně přijímat přiměřená opatření), vyžadovat určitý věk pracovníka atp.

V dalším okruhu podnětů bylo namítáno diskriminační jednání, kterého se měl dopustit zaměstnavatel při **výkonu závislé práce**. Jednalo se zejména o odměňování, pracovní podmínky nebo šikanu. V několika případech bylo jádrem stížnosti obtěžování na pracovišti (urážlivé výroky na adresu zaměstnance), spojené s některým z diskriminačních důvodů (konkrétně se jednalo o zdravotní postižení a etnicitu stěžovatele), což

výslovně zakazuje antidiskriminační zákon. Ochránce zde dospěl k závěru, že zaměstnavatel má povinnost zamezit vytváření obtěžujícího prostředí na pracovišti a aktivně zasahovat proti zaměstnancům, kteří se obtěžování dopouští.

Podle antidiskriminačního zákona se zákaz diskriminace v pracovněprávní oblasti vztahuje také na veškeré **odměňování** za závislou činnost. Nejedná se pouze o pevnou část mzdy, ale i veškerá další plnění. Zaměstnavatel se tudíž může dopustit diskriminace i rozhoduje-li se o výši osobního ohodnocení či prémie zaměstnanců na základě diskriminačních kritérií.

Antidiskriminační zákon nezakazuje diskriminaci na základě nemoci, resp. zdravotního stavu. Proti diskriminaci chrání osoby se zdravotním postižením (a obsahuje i speciální definici postižení). Poznatky ochránce svědčí o tom, že přetrvávají **obtíže s rozlišováním kategorie nemoci a postižení**, stejně jako se zaměstnáváním lidí se zdravotním postižením obecně. Výpověď daná zaměstnanci pro jeho zdravotní postižení může být posouzena jako diskriminační, ale nemoc již antidiskriminačním zákonem chráněna není (tím ale nejsou dotčeny další pracovněprávní povinnosti zaměstnavatelů).

Na ochránce se opakovaně obrátili i lidé s námitkou diskriminačního **rozvázání pracovního poměru**. Často zde byla výpovědním důvodem nadbytečnost. Ochránce zdůraznil, že při propouštění z důvodu nadbytečnosti, v návaznosti na organizační změny, zaměstnavatel musí respektovat zákaz diskriminace. Mohou-li změny dopadnout na více zaměstnanců, je sice na úvaze zaměstnavatele, jaký důvod rozhodne o nadbytečnosti konkrétního zaměstnance, nesmí se ale jednat o důvod diskriminační (např. dosažení důchodového věku).

### Podnět sp. zn. 176/2010/DIS/JKV

Zaměstnavatel je povinen vyjít vstříc zaměstnancům určitého náboženského vyznání, pokud to jeho provozní podmínky dovolují. Tato povinnost však má své limity. Je nutné, aby vstřícné kroky současně podnikli i zaměstnanci. V případě, že zaměstnavatel přijme rozumná opatření ve vztahu k začlenění osob určitého náboženského vyznání, ale nevyhoví plně jejich požadavku (např. na pracovní volno), je na zaměstnancích, aby se rozhodli, zda upřednostní náboženské principy, nebo své zaměstnání.

Na ochránce se obrátily dvě členky Církve adventistů sedmého dne se stížností na diskriminaci z důvodu náboženského vyznání. Do sporu se zaměstnavatelem se dostaly poté, co zaměstnavatel přestal respektovat jejich požadavek na volné soboty, které pro ně představují dny odpočinku. Problémy nastaly poté, co je přeřadil do nepřetržitého provozu a začal jim nařizovat směny i v sobotu.

Ochránce vychází ze skutečnosti, že antidiskriminační zákon výslovně nestanovuje zaměstnavatelům povinnost aktivně vytvářet podmínky a zohledňovat omezení, která zaměstnancům ukládají pravidla jednotlivých církví a náboženských společností. Zaměstnavatelé se ovšem na druhou stranu nesmí dopouštět nepřímé diskriminace (uplatňování zdánlivě neutrálních kritérií, která by nepřiměřeně nepříznivě dopadla na skupinu osob určitého náboženského vyznání).

V tomto případě však ochránce nekonstatoval ani nepřímou diskriminaci, protože zaměstnavatel nebránil výměnám služeb mezi stěžovatelkami a zaměstnanci jiného vyznání, čímž dostatečně vyšel vstříc požadavkům stěžovatelek. Nebylo již jeho povinností aktivně promítat jejich požadavky do rozpisu směn.

### Zboží a služby (včetně bydlení)

V oblasti poskytování zboží a služeb se ochránce setkal s diskriminací především ve formě odepření služby vymezené skupině osob. Diskriminace se může vyskytnout i ve formě stanovení odlišných podmínek či rozdílného stanovení ceny. Rozlišování v této oblasti však ne vždy dosáhne intenzity diskriminačního jednání. Konkrétními okruhy právních vztahů v rámci poskytování zboží a služeb, v nichž se lze setkat s rozlišováním, je např. provozování sportovních a společenských akcí, poskytování ubytování, stravovacích služeb či zpřístupnění historických a kulturních památek.



Do oblasti poskytování služeb nabízených veřejnosti se dále řadí i **poskytování vyhrazeného parkování osobám se zdravotním postižením**. O zřízení vyhrazeného parkování rozhoduje silniční správní úřad, se zřízením však musí souhlasit vlastník komunikace. Při řešení konkrétních problémů ochránce shledal, že vlastník komunikace nemá přímou povinnost souhlasit se zřízením vyhrazeného parkování, i on však musí respektovat zákaz diskriminace. Silniční správní úřad může nepovolit zřízení vyhrazeného parkování (např. při nedostatku parkovacích míst v lokalitě), musí však posuzovat potřebnost vyhrazeného parkování vzhledem k povaze zdravotního postižení žadatele. I v tomto případě tak musí dbát na dodržení práva na rovné zacházení. Proto je nutné pečlivě a hodnověrně hodnotit míru užítu vyhrazeného parkování pro osobu se zdravotním postižením vzhledem k povaze postižení. V rámci rozhodování o povolení vyhrazeného parkování má silniční správní úřad přihlídnout k fakticitě postižení, je-li mu faktický stav znám.

Zvláštní oblast v rámci poskytování zboží a služeb tvoří bydlení. Stejně jako v minulých letech se na ochránce obracela řada stěžovatelů se stížnostmi na diskriminaci při **pronájmu obecního bydlení** (v drtivé většině na základě etnicity). Při šetření těchto podnětů se ochránce potýkal zejména s obtížnou prokazatelností diskriminačního jednání. Jako problematickou vnímá zhoršující se dostupnost bydlení pro sociálně slabé a absenci zákona o sociálním bydlení.

Veřejný ochránce práv dále řešil případ nepříznání tzv. **žakovského jízdného studentům – cizím státním příslušníkům**, při němž využil svého zvláštního oprávnění doporučit změnu právního nebo jiného předpisu (viz dále). Zabýval se též nepříznáním nároku na státní podporu **stavebního spoření cizím státním příslušníkům**, což založilo diskriminaci státního příslušníka jiného členského státu Evropské unie.

V oblasti poskytování služeb je velmi znepokojující nárůst podnětů týkajících se diskriminace starších osob. Veřejný ochránce práv tak řešil např. případy **neposkytnutí telekomunikační služby klientům starším 70 let**. Dále veřejný ochránce práv obdržel několik stížností na diskriminaci starších klientů v oblasti přístupu k bankovním službám.

### Podnět sp. zn. 149/2010/DIS/JKV

**Vyloučení zájemců o kreditní karty z důvodu překročení věku 70 let zasahuje do lidské důstojnosti; není možné odůvodnit takový postup poukazem na eliminaci úvěrového rizika, aniž by byly (kromě věku) zkoumány i další informace důležité k rozhodnutí o bonitě klienta.**

Pan O. na základě informací v reklamním letáku projevil zájem o poskytnutí kreditní karty. Služba mu ale byla odmítnuta, s odůvodněním, že překročil horní věkovou hranici 70 let.

Protože vyloučení osob starších 70 let představuje značný zásah do jejich důstojnosti (předpoklad, že nebudou schopni dostát svým závazkům, je pro ně ponižující), došel ochránce k závěru, že se jedná o nepřiměřený požadavek.

Protože banka na výzvu ochránce k odstranění diskriminace nereagovala, uvedomil o jejím počínání guvernéra České národní banky. Česká národní banka následně uplatnila své dohledové oprávnění a banka poté od diskriminační praxe ustoupila.

### Vzdělávání

Ochránce se v roce 2011 poměrně často setkával s námitkou diskriminace od rodičů při procesu přijímání jejich dětí do mateřských škol. Ačkoliv je ze strany rodičů namítána diskriminace, o diskriminaci dle antidiskriminačního zákona se ve většině případů nejedná. Na druhou stranu ochránce při prošetřování jednotlivých případů přijímacích řízení do mateřských škol zjistil, že v masovém měřítku dochází k nezákonnému zasahování samosprávy do správního rozhodování ředitelů, resp. ředitelek mateřských škol.

**Podnět sp. zn. 138/2011/DIS/JŠK**

Dle školského zákona se do mateřské školy přednostně přijímají děti v posledním roce před zahájením povinné školní docházky. Tuto absolutní zákonnou přednost nelze podmiňovat splněním další podmínky, jako je například trvalý pobyt v obci.

Na základě podnětu paní Č. bylo zahájeno šetření mateřské školy v Nymburku. Jak vyplývalo z podání, ředitelka mateřské školy podmiňovala přijetí dítěte trvalým pobytem v Nymburku. Trvalý pobyt vyžadovala dokonce i v případě dětí v posledním roce před zahájením povinné školní docházky. V průběhu šetření se uplatňování tohoto kritéria potvrdilo. Vyšlo také najevo, že výjimku mohl povolit starosta či místostarosta města.

Ochránce konstatoval, že kritérium, které zcela znemožňuje dětem bez trvalého pobytu v Nymburku přijetí do mateřské školy, není legitimní. Aplikací na děti v posledním roce před zahájením povinné školní docházky byl zároveň přímo porušován školský zákon. Docházelo tak k razantnímu omezení práva na vzdělání, jak je garantuje čl. 33 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Samospráva navíc nemůže podmiňovat rozhodnutí ředitelky mateřské školy povolením svých orgánů.

**4 / Zvláštní oprávnění ochránce**

Veřejný ochránce práv využil v roce 2011 na poli antidiskriminační agendy vůči Ministerstvu financí svého zvláštního oprávnění doporučit změnu právního nebo vnitřního předpisu a požádal ministerstvo o změnu jeho výměru regulujícího žákovské jízdné. Důvodem byl diskriminační charakter tohoto výměru.

**Podnět sp. zn. 114/2011/DIS/JKV**

Omezení nároku na žákovské jízdné pouze na osoby s trvalým pobytem na území České republiky představuje nepřímou diskriminaci založenou na státní příslušnosti žáků a studentů, kteří pravidelně dojíždí do České republiky, a dalších osob využívajících práva na volný pohyb a svobodu usazování.

Veřejný ochránce práv byl upozorněn na znevýhodnění, která vyplývají z ustanovení výměru Ministerstva financí, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami (č. 01/2010 ze dne 8. prosince 2009). Žákům a studentům s trvalým pobytem mimo území České republiky dle výměru nepříslušel nárok na zvláštní jízdné pro žáky a studenty škol (tzv. „žákovské jízdné“).

S ohledem na to, že primární právo Evropské unie (čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie) zakazuje diskriminaci založenou na státní příslušnosti, bylo nutné posoudit, zda rozlišování na základě místa trvalého pobytu v tomto případě nedopadá nepříznivě na občany jiných členských států Evropské unie. Ochránce došel k závěru, že omezení nároku na žákovské jízdné pouze pro osoby s trvalým pobytem na území České republiky představuje nepřímou diskriminaci z důvodu státní příslušnosti k jiným členským státům Evropské unie. Z nároku na žákovské jízdné byli bez legitimního zdůvodnění zcela vyloučeni studenti, kteří pravidelně dojíždí do České republiky, jakož i studenti usazení v České republice dojíždějící za studiem (např. do jiného města).

V návaznosti na tato zjištění veřejný ochránce práv využil svého zvláštního oprávnění a doporučil změnu výměru Ministerstva financí tak, aby byl uveden do souladu s právem Evropské unie, zákonem o volném pohybu služeb, (č. 222/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a zákonem o ochraně spotřebitele (č. 634/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Ministerstvo financí následně vydalo nový výměr (č. 01/2012 ze dne 28. listopadu 2011). Podmínky pro přiznání zvláštního jízdného pro žáky a studenty byly upraveny tak, že pro příště již není nárok na ně vázán na trvalý pobyt na území České republiky. Při jízdě do a ze zahraničí se nárok na zvláštní jízdné přiznává do a z pohraničního bodu. Ministerstvo financí tak plně vyhovělo doporučení veřejného ochránce práv.



# 6

## Dohled nad vyhošťováním cizinců

Od 1. ledna 2011 přibyla ochránci nová působnost v návaznosti na transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návratová směrnice“), která v čl. 8 odst. 6 ukládá členským státům povinnost zavést „účinný systém pro sledování nuceného navracení“. V České republice se dohledovým místem nad dodržováním práv cizinců zakotvených v návratové směrnici stal veřejný ochránce práv.

Dle § 1 odst. 6 zákona o veřejném ochránci práv „ochránce provádí sledování zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění, předání nebo průvozu zajištěných cizinců a trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do vyhošťovací vazby nebo kteří vykonávají trest odnětí svobody“. Policie je povinna informovat ochránce s přiměřeným předstihem o každém výkonu správního vyhoštění, předání nebo průvozu cizince. Zároveň jsou ochránci zasílány kopie všech rozhodnutí „o správním vyhoštění, rozhodnutí o zajištění, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění, rozhodnutí o přerušení zajištění, rozhodnutí o umístění zajištěného cizince do části s přísným režimem a rozhodnutí o prodloužení umístění zajištěného cizince do „části s přísným režimem“, a dále pak i rozsudky soudů o žalobách podaných cizinci proti zajištění.

### 1 / Monitoring správních a soudních rozhodnutí

Za rok 2011 ochránce obdržel a analyzoval celkem **1 715** rozhodnutí o správním vyhoštění, **334** rozhodnutí o zajištění či jeho prodloužení, **3** rozhodnutí o umístění do přísného režimu a **71** rozsudků správních soudů. Ochránce oceňuje, že v souvislosti s přísněji nastavenými kritérii pro zajišťování cizinců a povinností využívat uložení zvláštního opatření za účelem vycestování cizince, tzv. alternativ k detenci (zvážení těchto alternativ, v podmínkách České republiky jde o ohlašovací povinnost a peněžní záruku, musí vždy předcházet zajištění cizince) oproti předchozím letům podstatně poklesl počet zajištěných cizinců. Zároveň však ochránce zaznamenal, že zejména v první polovině roku 2011 rozhodnutí o zajištění v rozporu s ustanovením § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců (zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů) zdaleka ne vždy obsahovalo vypořádání se s možností uložit některou z alternativ k detenci (např. u 61 z 96 rozhodnutí doručených do Kanceláře veřejného ochránce práv od počátku roku 2011 do 19. 5. 2011 tato úvaha chyběla). Navíc se ukázal problém s nefunkčností peněžité záruky, která nebyla z celkového počtu 58 alternativ v roce 2011 uložena ani v jednom případě. V návaznosti na výsledky analýzy těchto rozhodnutí se ochránce rozhodl zahájit tři šetření z vlastní iniciativy, týkající se **rozhodování o vyhoštění na letišti Praha-Ruzyně** a přístupu k právní pomoci, **využívání tzv. alternativ k detenci** a **vydávání závazných stanovisek Ministerstvem vnitra v řízení o vyhoštění** k možnosti vycestování cizince. V prvním z těchto šetření došel ochránce k následujícím dílčím závěrům (ostatní šetření probíhají).

#### Rozhodování o vyhoštění cizinců na letišti Praha-Ruzyně

V rámci analýzy rozhodování o vyhošťování cizinců na letišti Praha-Ruzyně, která se týkala kromě samotných rozhodnutí i 80 kompletních správních spisů, dospěl ochránce k závažným zjištěním. Velmi často totiž rozhodování o vyhoštění na letišti probíhá zjednodušenou formou vydáváním tzv. **příkazů na místě** dle ustanovení § 150 odst. 5 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). V těchto pří-

padech lze odůvodnění rozhodnutí nahradit vlastnoručně podepsaným prohlášením účastníka, že s uložením povinnosti souhlasí. Podepsáním prohlášení se příkaz stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. To pro cizince znamená, že se proti vyhoštění již nemůže bránit standardními opravnými prostředky (odvoláním) a může být ihned vyhoštěn. O těchto dopadech musí však být cizinec předem prokazatelně poučen. Ochránce zjistil, že v řadě případů v rozporu s ustanovením § 24 odst. 1 písm. c) zákona o znalcích a tlumočnících (zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů) tlumočil tzv. tlumočnick na slib a nikoli tlumočnick zapsaný do seznamu znalců a tlumočnicků. Co je však ještě mnohem závažnější, v některých případech řízení o vyhoštění **tlumočili policisté**, což považuje ochránce za zcela jednoznačné porušení § 11 zákona o znalcích a tlumočnících a § 14 správního řádu. V takových případech lze považovat celé řízení o vyhoštění za nezákonné. Ochránce má navíc závažné pochybnosti o tom, zda jsou před vydáním příkazu na místě cizinci skutečně prokazatelně poučeni o tom, jaké dopady pro ně bude mít rozhodnutí formou příkazu na místě. Dále bylo zjištěno, že ve většině případů si před rozhodnutím o vyhoštění cizinecká policie **nevýžádala závazné stanovisko Ministerstva vnitra** k možnosti vycestování cizince, které by vyvrátilo riziko, že vyhoštěním může dojít k porušení mezinárodně-právních závazků České republiky (např. že cizinci nehrozí v zemi původu mučení apod.). Vyhošťování cizinci na letišti rovněž nejsou poučováni o možnosti dobrovolného návratu. Za velmi závažné považuje ochránce i to, že cizincům, s nimiž probíhá na letišti řízení o správním vyhoštění, **není zajištěn efektivní přístup k právní pomoci** (např. nebyl umožněn kontakt advokáta s vyhošťovaným cizincem). Možnost poskytovat právní poradenství v tranzitních prostorách letiště, kde jsou cizinci omezeni na svobodě pohybu a kde s nimi probíhá řízení o vyhoštění, nemají ani nevládní organizace poskytující cizincům bezplatné právní poradenství.

## 2 / Doprovody

Policie ČR a Ministerstvo vnitra jsou povinni předem ochránci oznamovat realizaci předání, průvozů a vyhoštění (správních i trestních) cizinců z území České republiky. Na základě těchto oznámení provedl v roce 2011 ochránce celkem **6 sledování vyhoštění**. Ve třech případech se jednalo o vyhoštění nebo předání leteckou cestou (v jednom případě s ohledem na zrušení letu proběhl doprovod pouze na letišti Praha-Ruzyně), ve dvou případech šlo o průvozy cizinců přes území České republiky a jedenkrát o vyhoštění pozemní cestou z území České republiky. Celkem bylo dohlíženo na vyhoštění, předání či průvoz **24 osob**.

Při faktické realizaci sledování vyhoštění zpočátku docházelo k neshodám v otázce přítomnosti ochráncem pověřeného zaměstnance v eskortních vozidlech Policie ČR. Následným jednáním byl rozpor odstraněn, nicméně ústní dohoda o legitimitě a potřebě přítomnosti ochráncem pověřeného zaměstnance nenašla odraz v interních předpisech Policie ČR, což činí v praxi potíže. Pro potřeby sledování vyhoštění získali zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv rovněž oprávnění ke vstupu do tranzitního prostoru letiště Praha-Ruzyně a byly jim také vydány dva služební pasy.

Z dosud provedených doprovodů lze shrnout, že cizinci byli vždy obeznámeni se skutečnostmi souvisejícími s jejich vyhoštěním, průvozem či předáním, měli zajištěny dobré materiální podmínky a eskortující policisté jednali zdvořile a vstřícně. V kontextu uvedeného je však třeba upozornit na to, že ochránce věnuje zvýšenou pozornost důvodnosti poutání cizinců (pouta na ruku) v eskortních vozidlech.



# 7

## Veřejný ochránce práv a jeho kancelář

### 1 / Rozpočet a jeho čerpání v roce 2011

Od počátku roku 2011 hospodařila Kancelář veřejného ochránce práv se schváleným rozpočtem ve výši 93 800 tis. Kč. S účinností od 23. 3. 2011 byl tento rozpočet navýšen o 1 464 tis. Kč, a to na **celkovou částku 95 264 tis. Kč**, v souvislosti s rozšířením působnosti veřejného ochránce práv o povinnosti vyplývající z novely zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR. Za rok 2011 bylo z výše uvedené částky **vyčerpáno 79 292 tis. Kč**, což činí **celkem 83,23 %** z upraveného rozpočtu.

Úspora při čerpání upraveného rozpočtu roku 2011 ve výši 15 972 tis. Kč vznikla především v čerpání běžných prostředků ve výši 15 835 tis. Kč, a to zejména na platech zaměstnanců a ostatních platbách za provedenou práci, včetně příslušenství, ve výši 4 491 tis. Kč, úsporou při odběru energií ve výši cca 500 tis. Kč., úsporou při čerpání pohonných hmot ve výši cca 580 tis. Kč, úsporou při využívání služby pošty a peněžních ústavů ve výši cca 700 tis. Kč atp. Investiční výdaje byly čerpány s úsporou 137 tis. Kč.

Podrobné výsledky hospodaření Kanceláře jsou zveřejněny na webových stránkách <http://www.ochrance.cz>.

### 2 / Personální situace v roce 2011

Rozpočtem stanoveným na rok 2011 byl určen závazný limit počtu zaměstnanců Kanceláře na 111 osob. S účinností od 28. 3. 2011 byl v souvislosti s rozšířením působnosti ochránce limit zvýšen na **113 zaměstnanců**. Skutečný průměrný přepočtený evidenční počet za rok 2011 činil **108,05 zaměstnanců**, čímž byl dodržen limit stanovený státním rozpočtem. Z celkového počtu zaměstnanců se 85 zaměstnanců přímo zabývalo vyřizováním podnětů, prováděním tzv. detenčních návštěv a činnostmi vyplývajícími z antidiskriminačního zákona a zákona o pobytu cizinců na území ČR.

Z důvodu nutnosti komplexního posouzení některých významných případů pokračovala i nadále spolupráce s externími odborníky, zejména z Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci.

Ve vztahu k Masarykově univerzitě vystupovala Kancelář veřejného ochránce práv jako partner projektů podporujících inovativní přístupy ke studiu, a to konkrétně vůči Právnické fakultě a Ekonomicko-správní fakultě.

### 3 / Výroční zpráva o poskytování informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Kancelář veřejného ochránce práv, která je povinným subjektem podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, obdržela a vyřídila v roce 2011 celkem **12 žádostí** o poskytnutí informace podle tohoto zákona. Všechny byly doručeny písemně, elektronickou poštou či prostřednictvím datové schránky.

V 11 případech byla informace poskytnuta, přičemž šlo především o žádosti o výpisy ze statistik došlých podání podle jednotlivých témat, dotazy na zobecněné výsledky šetření ochránce a jeho stanoviska v jednotlivých agendách, žádosti týkající se vnitřních předpisů Kanceláře, žádosti o poskytnutí písemností ze spisu stěžovatelů atp.). Ze strany žadatelů byla podána jedna stížnost podle ust. § 16a zákona, jejímž důvodem byl nesouhlas s osobou vyřizující žádost o informace.

V 1 případě nebyla informace poskytnuta (žádost byla odmítnuta s odkazem na dodržování právních předpisů). Šlo o žádost třetí osoby o poskytnutí vyjádření úřadu při šetření podnětu jiné osoby. Žadatel opravný prostředek nepodal.

V roce 2011 bylo vydáno rozhodnutí Krajského soudu v Brně (sp. zn. 31A 2/2010-130), kterým bylo zrušeno rozhodnutí Kanceláře o odmítnutí poskytnutí informace, které bylo vydáno již v roce 2009, a věc byla Kanceláři vrácena k dalšímu řízení. V souvislosti s tímto soudním řízením vznikly Kanceláři náklady v hodnotě 2000 Kč.

z. č. 106/1999 Sb.	Celkový počet podaných žádostí o poskytnutí informací	12
§ 18 odst. 1 písm. a)	Počet vydaných rozhodnutí o odmítnutí žádosti (či její části)	1
§ 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	1
§ 18 odst. 1 písm. f)	Další informace vztahující se k uplatňování zákona	0

## 4 / Mediální prezentace, mezinárodní spolupráce, konference

### 4 / 1 / Tiskové zprávy, televizní seriál, webové stránky

V roce 2011 uspořádal ochránce **12 tiskových konferencí**, jejichž prostřednictvím seznámil veřejnost se svými zjištěními z šetření společensky závažných případů, s poznatky ze systematických preventivních návštěv zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě, a s doporučeními v oblasti rovného zacházení. Jednalo se zejména o:

- kritiku nedůslednosti stavebních úřadů při odstraňování černých staveb a nedostatků právní úpravy činnosti autorizovaných inspektorů,
- zjištění a doporučení k rovnému zacházení při přijímání dětí do mateřských škol, analýzu projevů diskriminace v pracovní inzerci, doporučení k cenovému rozlišování a informaci k zahájení výzkumu etnického složení žáků základních škol praktických,
- poznatky ze systematických návštěv zařízení pro děti,
- kritiku nedostatků nových zákonů v sociální oblasti, zejména odsunutí výplaty podpory v nezaměstnanosti při nároku na odstupné, nikoli při jeho vyplacení,



- sumarizaci poznatků týkajících se úpravy styku rodičů s dítětem a řešení sporů rodičů při jeho uskutečňování,
- oblasti ochrany osobních údajů a sankční zveřejnění případu ztráty zdravotnické dokumentace v nestátním zdravotnickém zařízení,
- poznatky z dopravně správní agendy, s kritikou překračování pravomocí ze strany obecní policie při pokutování některých přestupků.

Tiskové zprávy, stanoviska a informace, kterých bylo v průběhu roku vydáno více než 60, jsou k dispozici na internetových stránkách ochránce ([www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz)).

V rámci ediční řady Stanoviska vydal ochránce **druhé, aktualizované vydání publikace Veřejné cesty**. V rámci Edice dobré správní praxe pak společně s Ministerstvem vnitra vydal publikaci **Doporučení pro obce a města – Práva občanů obce**.

Ve spolupráci s Českou televizí připravil ochránce nový pořad nazvaný „**Ochránce**“, jehož první cyklus o 16 dílech ČT v premiéře vysílala od září do prosince. Pořad divákům srozumitelně vysvětluje, jak mají v určitých životních situacích postupovat a jaká mají práva.

Zájem médií o činnost ochránce dokládá celkem 4034 otištěných či odvysílaných zpráv, článků a reportáží. Televize věnovaly činnosti ochránce pozornost v 341 případech, ČTK spolu s agenturou Mediafax v 392 zprávách. Na medializaci stanovisek a zjištění ochránce se výrazně podílela internetová média celkovým počtem 2093 zpráv a článků. Ochránce a jeho zástupkyně vystupovali v televizních a rozhlasových vysíláních, poskytli řadu rozhovorů, účastnili se živých vysílání a odpovídali občanům v internetových on-line rozhovorech.

V roce 2011 pokračoval ochránce v rozsáhlejší zveřejňování zpráv a stanovisek z šetření na svých internetových stránkách. Ty v průběhu roku zaznamenaly téměř 430 000 návštěv. I nadále drží internetové stránky ochránce certifikát o přístupnosti pro nevidomé a slabozraké uživatele.

## 4 / 2 / Mezinárodní jednání a konference

- **Návštěva slovenského veřejného ochránce práv (Brno, 22. února 2011)**  
*Téma: zkušenosti s dohledem nad zařízeními, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodu.*
- **Setkání ombudsmanů zemí Visegrádské čtyřky (Budapešť, 9.–11. května 2011)**  
*Téma: aktuální témata v činnosti ombudsmana, komunikace s parlamentem.*
- **Návštěva zástupců Rady Evropy (Brno, 15. června 2011)**  
*Téma: působnost ochránce a jeho postavení v ČR*
- **Setkání s ombudsmanem Ruské federace (Brno, 22. srpna 2011)**  
*Téma: aktuální témata v činnosti ombudsmana, rozšiřování působnosti*
- **Účast na 8. výroční konferenci národních ombudsmanů členských států EU a kandidátských zemí pořádané evropským ombudsmanem (Kodaň, 22.–23. října 2011)**  
*Téma: komunikace ombudsmanů s vládou, parlamentem a soudy, rozšiřování působnosti ombudsmana*
- **Návštěva soudců Nejvyššího správního soudu Polské republiky (Brno, 30. listopadu 2011)**  
*Téma: působnost ochránce ve vztahu k soudům*
- **Aktivní zapojení ochránce v projektu spolupráce evropských Národních preventivních mechanismů vedeném komisařem pro lidská práva Rady Evropy a v rámci evropské sítě EQUINET sdružující národní orgány na podporu rovného zacházení**  
*Jednání s velvyslanci USA, Lichtenštejnska, Nizozemí a Slovinska.*

## 4 / 3 / Konference a kulaté stoly uspořádané veřejným ochráncem práv

- „Orgány státní správy a limity při poskytování informací“ (Brno, 19. dubna 2011)  
*Téma: Výsledky státních kontrol a správních řízení ve vztahu k podnikajícím fyzickým osobám, ochrana osobních údajů. Výkon rozhodnutí o poskytnutí informací.*
- „6. letní mezinárodní konference Nečinnost ve veřejné správě“ (Kroměříž, 23.–24. června 2011)  
*Téma: nečinnost jako nejčastější pochybení v praxi úřadů, účinné prostředky obrany, právo na přiměřenou délku řízení.*
- „Vymáhání styku rodiče s dítětem“ (Brno, 28. června 2011)  
*Téma: Možnosti mediace a umístování dítěte do neutrálního prostředí.*
- „Odškodňování“ (Brno, 20. září 2011)  
*Téma: Vyhodnocení přístupu jednotlivých ministerstev k vyřizování žádostí o odškodnění.*
- „Návratová směrnice (2008/115/ES: Rok první)“ (Brno, 20. října 2011)  
*Téma: Hodnocení dodržování požadovaných standardů při zajišťování a vyhošťování cizinců.*
- „Výkon ústavní a ochranné výchovy“ (Brno, 25.–26. října 2011)  
*Téma: Vyhodnocení poznatků ochránce ze systematických návštěv dětských domovů, dětských domovů se školou a výchovných ústavů.*
- „Působení ochránce ve vztahu k lidským právům a svobodám“ (Praha, 13. prosince 2011)  
*Téma: Společná konference ochránce a Senátu k problematice ochrany lidských práv.*



# 8

## Závěrečné shrnutí

Závěr souhrnné zprávy za uplynulý rok si dovolím uvést stručnou připomínkou dvou přání, která jsem vyslovil v závěru zprávy loňské.

Především jsem požádal o vstřícnost k navrhovaným legislativním doporučením. Jsem rád, že velká část z nich byla vyslyšena, byť ne vždy zcela. Vyslyšena byla i prosba druhá, žádající o zdrženlivost při případných záměrech svěřit veřejnému ochránci práv a jeho kanceláři další kompetence.

Opakování je matkou moudrosti. A proto jsou má přání i tentokrát stejná. Dovolím si však připojit ještě jedno. Spíše nežli přání, je to jakési obecné zamýšlení.

Právní postavení českého ombudsmana se od jeho kolegů v jiných zemích příliš neliší. Ani oni nedisponují žádnými nařizovacími či sankčními pravomocemi. Rovněž jejich výstupy mají povahu doporučení – převážně směrem k moci výkonné, ale i k moci zákonodárné či soudní. Co je však rozdílné, je kulturnost prostředí, do kterého tato doporučení putují. Řečeno jinak – více „zavedení“ zahraniční kolegové jen velmi zřídka narážejí na nevdli adresátů akceptovat doporučení člověka, kterého si parlament zvolil s důvěrou v jeho kvalifikaci, nestrannost a nezávislost. Důvodem této větší vstřícnosti je nepochybně i to, že u nich doma je právo považováno nikoli za nástroj pro boj a eskalaci sporů, ale za vynález lidí, umožňující jim vedle sebe slušně a spořádaně žít. Tomu pak musí být podřízena nejen tvorba práva, ale i aplikace jeho neživých norem na konkrétní lidské příběhy a osudy. Vytratí-li se požadavek, aby řešení sporných případů bylo nejen formálně po právu, ale aby mohlo být vnímáno i jako slušné a spravedlivé, pak se stává celý „podnik“ práva problematickým.

A tak doufám, že malými krůčky někdy dospějeme k takovému vnímání práva (a role ombudsmana) i u nás. Zatím se zdá, že to poněkud drhne.

V Brně dne 22. března 2012

JUDr. Pavel Varvařovský  
veřejný ochránce práv

# **SOUHRNNÁ ZPRÁVA O ČINNOSTI VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV ZA ROK 2011**

Editor: Mgr. David Slováček

Vydala Kancelář veřejného ochránce práv v roce 2012

Grafický návrh, sazba, produkce: Omega Design, s.r.o.

Náklad: 500 výtisků

1. vydání

ISBN 978-80-904579-2-8

