



Veřejný ochránce práv
OMBUDSMAN

Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv

2009





Veřejný ochránce práv
OMBUDSMAN

**Souhrnná zpráva
o činnosti veřejného
ochránce práv**

2009

© Kancelář veřejného ochránce práv, 2010
© Omega Design, s.r.o.

ISBN 978-80-254-6668-1

Obsah

Úvod	7
01 Veřejný ochránce práv a jeho Kancelář	11
1 / Rozpočet a jeho čerpání v roce 2009	11
2 / Personální situace v roce 2009	11
3 / Poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím	11
4 / Mediální prezentace, mezinárodní spolupráce, konference	12
Tiskové zprávy, televizní seriál, webové stránky	12
Mezinárodní jednání a konference	14
Konference a kulaté stoly uspořádané veřejným ochráncem práv	15
02 Vztahy s ústavními orgány a zvláštní oprávnění ochránce	19
1 / Účast na jednání orgánů Poslanecké sněmovny	19
2 / Přípomínky k právním předpisům	19
2 / 1 / Přípomínky k návrhu nového zákona o odpadech	20
2 / 2 / Přípomínky k novele zákona o vodách	20
2 / 3 / Přípomínky k návrhu zákona o spotřebitelském úvěru	20
2 / 4 / Přípomínky k novele stavebního zákona	21
2 / 5 / Přípomínky k věcnému záměru zákona o zajištění právní pomoci	21
2 / 6 / Přípomínky k návrhu zákona o státním občanství	21
2 / 7 / Přípomínky k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti se snižováním administrativní zátěže podnikatelů	21
2 / 8 / Přípomínky k novele trestního řádu	22
2 / 9 / Přípomínky k novele vyhlášky o znaleckých komisích	22
2 / 10 / Přípomínky k poslaneckému návrhu novely zákona o vyvlastnění	23
2 / 11 / Přípomínky k návrhu vyhlášky o posuzování invalidity	23
2 / 12 / Přípomínky k návrhu novely vyhlášky kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení	23
2 / 13 / Přípomínky k novele zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem	24
2 / 14 / Přípomínky k 8. a 9. Periodické zprávě o plnění závazků plynoucích z mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace	24
2 / 15 / Přípomínky k věcnému záměru zákona o ochránci práv dětí	24
3 / Ochránce a Ústavní soud	25
3 / 1 / Návrh Ministerstva vnitra na zrušení částí obecně závazné vyhlášky města Chrástava č. 4/2007 o stanovení podmínek spalování suchých rostlinných materiálů v otevřených ohništích, zahradních krbech nebo v otevřených grilovacích zařízeních	25
3 / 2 / Návrh Krajského úřadu Středočeského kraje na zrušení nařízení města Mnichovice č. 2/2006, o stavební uzávěře	25
3 / 3 / Návrh veřejného ochránce práv na zrušení vyhlášky č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb	26

3 / 4 /	Návrh Ministerstva vnitra na zrušení části obecně závazné vyhlášky statutárního města Hradec Králové č. 8/2003, o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů	27
3 / 5 /	Návrh ministerstva vnitra na zrušení ustanovení článku 2 odst. 3 a článku 3 odst. 2 obecně závazné vyhlášky města Vodňany č. 4/2008, o ochraně veřejného pořádku při provozování hostinských činností	28
3 / 6 /	Návrh na zrušení ustanovení části obecně závazné vyhlášky města Jeseník č. 1/2008, o zákazu konzumace alkoholických nápojů na veřejném prostranství	29
3 / 7 /	Návrh na zrušení ustanovení článku 3 odst. 1, obecně závazné vyhlášky města Břeclav č. 5/2008, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku při provozování hostinských činností v obytné zástavbě města	29
4 /	Podněty Nejvyššímu státnímu zástupci k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu	30
4 / 1 /	Vedení vysokého napětí ohrožující zdraví a životy obyvatel	30
4 / 2 /	Obytná místnost v zařízeních určených k trvalému bydlení	31

03 Podněty doručené ochránci

33

1 /	Základní statistické údaje	33
1 / 1 /	Údaje o doručených podnětech	33
1 / 2 /	Údaje o vyřízených podnětech	36
2 /	Vybrané podněty a komentáře	37
2 / 1 /	Sociální zabezpečení	37
2 / 2 /	Práce a zaměstnanost	50
2 / 3 /	Rodina a dítě	54
2 / 4 /	Zdravotnictví	57
2 / 5 /	Soudy	61
2 / 6 /	Pozemkové právo	65
2 / 7 /	Stavby a územní rozvoj	69
2 / 8 /	Veřejné cesty	78
2 / 9 /	Přestupky proti občanskému soužití, ochrana pokojného stavu	82
2 / 10 /	Životní prostředí	86
2 / 11 /	Činnost Vězeňské služby	95
2 / 12 /	Doprava	99
2 / 13 /	Daně, poplatky, cla	102
2 / 14 /	Cizinecká agenda	105
2 / 15 /	Evidence obyvatel, matriky, cestovní průkazy	111
2 / 16 /	Právo na informace	115
2 / 17 /	Ochrana spotřebitele	117
2 / 18 /	Dozor a kontrola státu nad územní samosprávou	119
2 / 19 /	Ochrana osobních údajů	122
2 / 20 /	Ostatní orgány státní správy	126

Obsah

04 Systematické návštěvy zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě	131
1 / Domovy pro osoby se zdravotním postižením	131
Doporučení ochránce	133
2 / Systematické návštěvy soukromých domovů pro seniory	140
3 / Následné návštěvy v psychiatrických léčebnách	143
Plnění doporučení ze strany psychiatrických léčeben	143
Plnění doporučení ze strany krajů	145
Plnění doporučení ze strany Ministerstva zdravotnictví	145
Detenční řízení a návštěvy okresních soudů	146
05 Diskriminace	149
1 / Stanovisko k procesním aspektům antidiskriminačního zákona	149
2 / Přidělování obecních bytů	150
3 / Občané Evropské unie	151
4 / Zaměstnání	152
5 / Další oblasti související s právem na rovné zacházení a ochranou před diskriminací	152
06 Zevšeobecnění poznatků – doporučení Poslanecké sněmovně	155
1 / Doporučení veřejného ochránce práv na změny právní úpravy uvedené v Souhrnných zprávách o činnosti veřejného ochránce práv za roky 2007 a 2008	155
Nesplněná doporučení ze Souhrnné zprávy za rok 2007:	155
Nesplněná doporučení ze Souhrnné zprávy za rok 2008:	156
2 / Nová legislativní doporučení ochránce	157
2 / 1 / Autorizovaný inspektor	157
2 / 2 / Památková péče	157
2 / 3 / Sjednocení plateb za poskytování kopií dokumentů	158
2 / 4 / Sankční snížení částky na živobytí u osob nevykonávajících veřejnou službu a osob invalidních ve III. stupni bez nároku na invalidní důchod	158
2 / 5 / Nedostupnost veřejné služby při dávkách pomoci v hmotné nouzi	159
2 / 6 / Používání omezovacích prostředků ve zdravotnických zařízeních	159
2 / 7 / Souhlas pacienta s léčbou v psychiatrických léčebnách	160
2 / 8 / Státní občanství	160
2 / 9 / Rodičovské příspěvky	161
2 / 10 / Snížení příspěvku na provoz motorového vozidla	161
2 / 11 / Standardy pro posuzování registrace nestátních zdravotnických zařízení	162
2 / 12 / Sankce vůči nestátním zdravotnickým zařízením	162
2 / 13 / Evidence nakládání s odpady	163
2 / 14 / Zánik smluv o spotřebitelském úvěru	163
2 / 15 / Zákaz rozhodčích doložek ve spotřebitelských smlouvách	163
2 / 16 / Nárok na sirotčí důchod po osobách, které převzaly dítě do péče nahrazující péči rodičů	164
07 Závěrečné shrnutí	167

Úvod



Úvod

V předkládané souhrnné zprávě JUDr. Otakar Motejl, veřejný ochránce práv (dále též „ochránce“) provádí bilanci svého kontrolního působení v oblasti veřejné správy v roce 2009.

Ochránce pokračuje v trendu, který zvolil ve svém druhém funkčním období, a snaží se postihnout především zobecňující poznatky, které získává v jednotlivých oblastech veřejné správy. Kromě rozboru nejvýznamnějších případů z oblasti kontroly orgánů veřejné správy se zpráva rovněž věnuje aktivitám ochránce v připomínkování právních předpisů a jeho působení v řízeních před Ústavním soudem. Nově se ochránce blíže zabývá případy, kdy se rozhodl uplatnit právo podat návrh Nejvyššímu státnímu zástupci k podání žaloby ve veřejném zájmu.

Zpráva je rozdělena celkem do sedmi částí.

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

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.

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 (jde o oblasti sociálního zabezpečení, zdravotnictví, ochrany před hlukem, životního prostředí, evidence obyvatel, práva na informace, ochrany spotřebitele a ochrany osobních údajů).

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

Pátá část je zaměřena specificky na otázku ochrany před diskriminací, a to s ohledem na přijetí tzv. antidiskriminačního zákona (zákon č. 198/2009 Sb.), který nově ochránci svěřil výkon působnosti ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací.

Šestá část obsahuje zevšeobecnění nejzávažnějších problémů a současně se v ní ochránce pokouší nastínit možnosti jejich řešení. V této části ochránce zároveň reaguje na to, jakým způsobem byla reflektována jeho legislativní doporučení z předchozích let.

Sedmou část tvoří závěrečné shrnutí.

Úvod

Souhrnná zpráva obsahuje poznatky ze všech oblastí působnosti ochránce (kontrolní, detenční, diskriminační), a zahrnuje tak mj.:

- 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.

Veřejný ochránce práv a jeho Kancelář



01

Veřejný ochránce práv a jeho Kancelář

1 / Rozpočet a jeho čerpání v roce 2009

V průběhu roku 2009 hospodařila Kancelář veřejného ochránce práv se schváleným rozpočtem v celkové výši **97 556 tis. Kč**. Za rok 2009 bylo z výše uvedené částky vyčerpáno **79 561 tis. Kč**, což činí celkem 81,55 % ze stanoveného rozpočtu.

Úspora při čerpání rozpočtu roku 2009 ve výši **17 995 tis. Kč** vznikla především v čerpání běžných prostředků ve výši 17 211 tis. Kč, a to zejména na platech zaměstnanců a ostatních platbách za provedenou práci, zčásti na provozních výdajích a 784 tis. Kč bylo uspořeno v investičních výdajích. Podrobné výsledky hospodaření Kanceláře jsou zveřejněny na webových stránkách <http://www.ochrance.cz>.

2 / Personální situace v roce 2009

Rozpočtem stanoveným na rok 2009 byl určen závazný **limit počtu zaměstnanců Kanceláře na 97 osob**. **Skutečný** průměrný přepočtený **evidenční počet** za rok 2009 činil **96,35** zaměstnanců, čímž byl limit dodržen stanovený státním rozpočtem. Z celkového počtu zaměstnanců se 73 zaměstnanců přímo zabývalo vyřizováním podnětů a prováděním tzv. detenčních návštěv. V průběhu posledního čtvrtletí roku 2009 bylo zahájeno přijímání nových zaměstnanců pro zabezpečení činnosti vyplývající z nově schváleného antidiskriminačního zákona.

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 Právnické fakultě Masarykovy univerzity probíhala v Kanceláři rovněž povinná právní praxe vybraných studentů 4. a 5. ročníků magisterského studijního programu.

3 / Poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím

Kancelář veřejného ochránce práv, která je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů), obdržela a vyřídila v roce 2009 celkem **19 žádostí o poskytnutí informace**. Všechny byly doručeny písemně, elektronickou poštou či prostřednictvím datové schránky.

V 15 případech byla informace poskytnuta (převažovaly dotazy na zákonné vymezení působnosti ochránce, žádosti o výpisy z evidence došlých podání, dotazy na zobecněné výsledky šetření ochránce atd.) Vyžádané informace byly podány v požadovaném rozsahu, úplně a ve lhůtě stanovené zákonem, ze strany žadatelů nebyl podán žádný opravný prostředek.

Ve 4 případech nebyla informace poskytnuta (tzn. žádost byla odmítnuta s odkazem na dodržování právních předpisů). Ve třech z těchto případů šlo o žádosti o nahlédnutí či poskytnutí části či celé spisové dokumentace vedené k jednotlivým šetřením ochránce. V jednom případě nebylo možno informace poskytnout z důvodu ochrany osobních údajů zaměstnanců Kanceláře.

V jednom z uvedených případů odmítnutí žádosti o poskytnutí informace zasláním části spisové dokumentace reagoval žadatel odvoláním. Nadřízený orgán (vedoucí Kanceláře) v tomto případě prvoinstanční rozhodnutí potvrdil. Na ostatní případy odmítnutí poskytnutí informace žadatelé dále nereagovali.

§ 18 odst. 1 písm. a) z. č. 106/1999 Sb.	Celkový počet podaných žádostí o poskytnutí informací	19
§ 18 odst. 1 písm. a)	Počet vydaných rozhodnutí o odmítnutí žádosti (či její části)	4
§ 18 odst. 1 písm. b)	Počet podaných odvolání proti rozhodnutí	1
§ 18 odst. 1 písm. c)	Opis podstatných částí každého rozsudku soudu	0
§ 18 odst. 1 písm. d)	Výčet poskytnutých výhradních licencí	0
§ 18 odst. 1 písm. e)	Počet stížností podaných podle § 16a zákona	0
§ 18 odst. 1 písm. f)	Další informace vztahující se k uplatňování zákona	0

4 / Mediální prezentace, mezinárodní spolupráce, konference

Tiskové zprávy, televizní seriál, webové stránky

V roce 2009 uspořádal ochránce **12 pravidelných tiskových konferencí** a **1 mimořádný brífink**, jejichž tématem byla vždy sumarizace poznatků či aktuální zjištění z šetření společensky závažných případů. Jednalo se zejména o:

- poznatky z šetření případů týkajících se likvidace ekologických zátěží a problematiky nedostatečné evidence nakládání s odpady;
- problematiku přístupu k informacím v oblasti zdravotnictví, zejména o poskytování informací o zpracovateli posudku při stížnosti na péči;
- sumarizaci poznatků týkajících se sociálního bydlení a doporučení obcím a městům k předcházení tvorby a rozšiřování sociálně vyloučených lokalit;

- sankční zveřejnění výsledků šetření Českého statistického úřadu, jehož chybou přišla obec Kuřimská Nová Ves o část podílu na výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmu;
- poznatky ze systematických návštěv zařízení pro osoby s mentálním postižením;
- problematiku ochrany osobních údajů;
- novou působnost ochránce v oblasti prosazování rovného zacházení podle antidiskriminačního zákona;
- cizineckou problematiku, kdy ochránce kritizoval nedostatky v přístupu cizinců pobývajících v České republice na základě povolení k dlouhodobému pobytu k veřejnému zdravotnímu pojištění;
- kritiku dlouhodobě neuspokojivé situace ve věznicích s ohledem na jejich přeplněnost;
- problematiku dopadu novelizovaného zákona o pomoci v hmotné nouzi v praxi s ohledem na nedostupnost veřejné služby.

Novinářům bylo v průběhu roku poskytnuto více než 40 tiskových zpráv, stanovisek, prohlášení a dalších informací. Všechny jsou k dispozici i na internetových stránkách ochránce (<http://www.ochrance.cz>).

V rámci ediční řady sborníků **„Stanoviska veřejného ochránce práv“** vydal ochránce již čtvrtou publikaci nazvanou **Důchody**. Soubor stanovisek a komentářů byl uvítán jako metodická pomůcka jak úřady, tak veřejností. V závěru roku byl do tisku připraven další sborník zaměřený na problematiku hluku.

V rámci **„Edice dobré správní praxe“** vydal ochránce spolu s Ministerstvem vnitra publikaci **„Doporučení pro obce a města pro předcházení tvorby a rozšiřování sociálně vyloučených lokalit se zdůrazněním zajištění potřeby bydlení“** (dostupné z <http://www.ochrance.cz/publikacni-cinnost>).

Česká televize v premiéře odvysílala 16 nových dílů již páté řady cyklu Případ pro ombudsmana.

Zájem médií o činnost ochránce dokládá celkem 3638 otištěných či odvysílaných zpráv, článků a reportáží, z toho televize věnovaly ochránci pozornost v 299 případech. K České tiskové kanceláři se přidala agentura Mediafax a obě zpravodajské agentury informovaly o činnosti ochránce ve 426 zprávách. Ochránce a jeho zástupkyně vystupovali v televizních a rozhlasových vysíláních, poskytovali rozhovory, účastnili se živých vysílání a diskuzí ve studiu, odpovídali na dotazy v on-line diskuzích na internetových zpravodajských serverech. Ochránce poskytl rozhovor také televizi BBC.

Trvale roste zájem o informace na **webových stránkách ochránce**, které zaznamenaly **722 303 zhlédnutí**, což je opět o 100 000 zhlédnutí více než v předchozím roce. Internetové stránky ochránce i nadále drží certifikát o zajištění maximální přístupnosti pro nevidomé a slabozraké uživatele a jsou oprávněny používat mezinárodní logo Blind Friendly Web.

Mezinárodní jednání a konference

- **Účast na mezinárodní konferenci „Freedom of expression: Striking the difficult balances for the ombudsman“** (Tbilisi, 11.-12. ledna 2009)
Téma: Role ombudsmana v zajištění svobody projevu
- **Účast na konferenci „Access to information: What can the ombudsman do“**
(Tirana, 9.-10. března 2009)
Téma: Přístup k informacím
- **Jednání se zástupci kanadské Rady pro imigraci a uprchlíky** (Brno, 24. března 2009)
Téma: Postavení romských občanů v České republice
- **Účast na 7. Výroční konferenci národních ombudsmanů členských států EU a kandidátských zemí pořádané evropským ombudsmanem** (Paphos, 5.-7. dubna 2009)
Téma: Migrace v rámci EU
- **Jednání se zástupci ukrajinských soudů** (Brno, 5. května 2009)
Téma: Působnost ochránce a jeho vztah k soudům v České republice
- **Návštěva evropského ombudsmana P. Nikifora Diamandourose v České republice** (Brno, Praha, 17.-20. května 2009)
Téma: Spolupráce mezi českým a evropským ombudsmanem při řešení stížností
- **Účast na 9. světové konferenci IOI (International ombudsman institute) a oslavách 200. výročí švédského parlamentního ombudsmana** (Stockholm, 12.-13. června 2009)
Téma: Odlišnosti ombudsmanských institucí, problematika mediace, volba předsednictva evropské sekce IOI
- **Účast na 3. Mezinárodním Issyk-kulském fóru o lidských právech**
(Bishkek/Issyk-kul, 15.-20. července 2009)
Téma: Ochrana lidských práv
- **Účast na summitu ombudsmanů zemí Visegrádské 4** (Bialowieza, 7.-10. září 2009)
Téma: Poskytování právní pomoci, finanční nezávislost ombudsmanů, vztah ombudsmana k parlamentu
- **Zajištění role „mentorské instituce“ v podpoře zřízení Národního preventivního mechanismu dle OPCAT v Makedonii** (Skopje, září-prosinec 2009)
Téma: Série konferencí a workshopů k realizaci systematických návštěv zařízení, kde se mohou nalézat osoby omezené na svobodě
- **Jednání s běloruskými aktivisty za lidská práva** (Brno, 5. října 2009)
Téma: Role ombudsmana v ochraně lidských práv
- **Workshop pro pracovníky kanceláře srbského ombudsmana k budoucímu výkonu funkce Národního preventivního mechanismu dle OPCAT**
(Brno, 11.-13. listopadu 2009)
Téma: Zajištění a realizace systematických návštěv zařízení, kde se mohou nalézat osoby omezené na svobodě

- Účast na mezinárodní konferenci „Making rights a reality for all“ pořádané agenturou EU pro lidská práva FRA (Stockholm, 9.-11. prosince 2009)
Téma: Ochrana lidských práv

Konference a kulaté stoly uspořádané veřejným ochráncem práv

- „Aktuální problémy na úseku stavebního řádu“ (Brno, 28. ledna 2009)
Téma: Problémy při aplikaci stavebního zákona, vydávání závazných stanovisek a jejich přezkoumání v rámci odvolacího řízení, opakované rozhodování o odstranění stavby, opomenutý účastník řízení a jeho opravné prostředky
- „Sociální služby, standardy sociálních služeb“ (Brno, 29. ledna 2009)
Téma: Průběh inspekci krajských úřadů v zařízeních sociálních služeb, smluvní vztahy v sociálních službách, používání omezovacích prostředků, vyřizování stížností klientů zařízení
- „Náhradní rodinná péče a střídavá výchova“ (Brno, 19. března 2009)
Téma: Odborná příprava budoucích pěstounů a osvojitelů, činnost orgánů sociálně-právní ochrany dětí, střídavá výchova
- „Hluková zátěž“ (Brno, 28. dubna 2009)
Téma: Ochrana veřejného zdraví před hlukem, hlukové mapování, kompetence orgánů ochrany veřejného zdraví, připravované legislativní změny
- „Spolupráce veřejného ochránce práv s krajskými úřady – sociální agenda“ (Brno, 21. května 2009)
Téma: Hmotná nouze a společně posuzované osoby, státní sociální podpora – příspěvek na bydlení, volba způsobu čerpání rodičovského příspěvku, problémy v řízení o příspěvku na péči
- „Společný evropský azylový systém: zásahy do osobní svobody“ (Brno, 12. června 2009)
Téma: Zajištění cizinců – teoreticko-právní analýza, mezinárodní komparace
- „Nebezpečné odpady“ (Brno, 16. června 2009)
Téma: Staré ekologické zátěže bez tzv. odpovědné osoby, monitorování skládek, financování odstraňování starých ekologických zátěží, evidence v oblasti nakládání s odpady, efektivní kontrola, odnímání souhlasu k nakládání s odpady
- „Správní trestání“ (Kroměříž, 25.-26. června 2009)
Téma: Odpovědnost za přestupky a jiné správní delikty, limity správního trestání
- „Kulatý stůl s řediteli zařízení pro osoby s mentálním postižením“ (Brno, 17. září 2009)
Téma: Zjištění ochránce ze systematických návštěv zařízení
- „Trvalý pobyt“ (Brno, 24. září 2009)
Téma: Správní řízení o zrušení údaje o místě trvalého pobytu, ohlášení změny místa trvalého pobytu, místo trvalého pobytu v sídle ohlašovny – záměr zákonodárce versus realita

- **Mezinárodní konference „Otevřenost veřejné správy“** (Brno, 26.–27. listopadu 2009)
Téma: Právo na informace ve veřejné správě, transparentnost versus ochrana osobních údajů, přístup k informacím
- **„Místní poplatky“** (Brno, 7. prosince 2009)
Téma: Druhy a stanovování místních poplatků, poplatků za komunální odpad, řízení o poplatcích a jejich vymáhání



Vztahy s ústavními orgány a zvláštní oprávnění ochránce



02

Vztahy s ústavními orgány a zvláštní oprávnění ochránce

1 / Účast na jednání orgánů Poslanecké sněmovny

Ochránce na orgánech Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále „Poslanecká sněmovna“) jednal především o jeho **nově plánované působnosti v oblasti rovného zacházení a ochrany před diskriminací**. O stavu projednávání zákona o rovném zacházení a právních prostředcích ochrany před diskriminací informoval ochránce Ústavněprávní výbor na výjezdním zasedání, které se v únoru 2009 uskutečnilo v sídle ochránce v Brně. Ochránce se účastnil i jednání pléna Poslanecké sněmovny o antidiskriminačním zákonu. Poslanecká sněmovna dne 17. června 2009 nadpoloviční většinou všech poslanců setrvala na zákonu vráceném prezidentem. Přijatý antidiskriminační zákon byl ve Sbírce zákonů vyhlášen pod č. 198/2009 a nabyl účinnosti 1. září 2009.

Ochránce se rovněž podílel na tvorbě **novely občanského soudního řádu a exekučního řádu** (novela č. 218/2009 Sb.), jejímž cílem bylo zajištění větší ochrany dlužníka v případech mobiliární exekuce a exekuce příkázáním pohledávky z účtu u finančního ústavu. Ochránce na základě řady podnětů, které obdržel v souvislosti s činností exekutorů, navrhl, aby došlo ke změně ustanovení § 304b a § 322 občanského soudního řádu (zákon č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů). V prvním případě by měla na účtu dlužníka zůstat **částka ve výši dvojnásobku životního minima**, v případě exekuce prodejem movitých věcí ochránce navrhl, aby z výkonu rozhodnutí byly vyloučeny hotové peníze odpovídající dvojnásobku životního minima.

2 / Připomínky k právním předpisům

Ochránce využil možnosti připomínkovat právní předpisy (k návrhům zákonů a vyhlášek se vyjádřil celkem v **15 případech**). Ochránce uplatňuje své připomínky především v těch případech, kdy má z výkonu své působnosti poznatky o tom, že právní úprava by měla být změněna. Zjednodušenou formou tak v připomínkových řízeních uplatňuje své oprávnění zakotvené v ustanovení § 22 zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů), které mu umožňuje **podávat doporučení na vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu**.

Jednalo se o připomínky zejména k těmto předpisům:

2 / 1 / Připomínky k návrhu nového zákona o odpadech

Vládní návrh zákona o odpadech dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně

Ochránce upozornil na to, že návrh je předkládán v jistém spěchu a bez toho, že by nejdříve byl předložen věcný záměr zákona. Ochránce dále poukázal na to, že návrh neřeší jeden z nejnásadnějších problémů, a to likvidaci nepovolených skládek a jiných protiprávních úložišť odpadů (vzhledem k tomu, že v terénu existují stovky černých skládek, měl by zákon řešit otázku, kdo má nést náklady na jejich odstranění). Současně ochránce navrhl zavést do odpovědnosti statutárních orgánů právnické osoby za taková jednání učiněná právnickou osobou, která spočívají v porušení zákona o odpadech a jejichž výsledkem bylo závažné ohrožení nebo porušení životního prostředí. Stejně tak by podle ochránce měl být novelizován i insolvenční zákon (potažmo obchodní zákoník) tak, aby výslovně stanovoval insolvenčnímu správci povinnost informovat soud o způsobu vypořádání těch závazků zanikající společnosti, které souvisí s nakládáním této společnosti s odpady, resp. nebezpečnými odpady. Vypořádání těchto závazků by přitom mělo být přednostní.

2 / 2 / Připomínky k novele zákona o vodách

Vládní návrh novely zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, Poslanecká sněmovna, 2009, V. volební období, sněmovní tisk 895

Ochránce poukázal na to, že se v praxi vyskytují případy, kdy dojde ke zrušení stavebního povolení na vodní dílo, a přesto k vodnímu dílu existuje platné povolení o nakládání s vodami. Vzájemná souvislost obou rozhodnutí by podle ochránce měla existovat nejen v případě jejich vzniku, ale i v případě zániku jednoho z nich (resp. zániku/zrušení stavebního povolení). Ochránce současně upozornil na to, že povolení k nakládání s vodami sice obsahují údaje o množství vody, které oprávněný může v určitém časovém horizontu odebrat, nicméně již neobsahují povinnost vybavit odběrné zařízení měřidly tak, aby bylo možné v praxi reálně zkontrolovat, zda podmínky stanovené v povolení byly dodrženy. Z tohoto důvodu ochránce navrhl, aby pro takové případy zákon výslovně zakotvil, že oprávněný je povinen vybavit odběrné zařízení příslušným měřidlem.

2 / 3 / Připomínky k návrhu zákona o spotřebitelském úvěru

Vládní návrh novely zákona č. 321/2001 Sb., o některých podmínkách sjednávání spotřebitelského úvěru, a zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně

Ochránce uvítal předložení nové úpravy, která transponuje směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES ze dne 23. dubna 2008. Přestože se ztotožnil se základními cíli, upozornil na několik nedostatků navrhovaného zákona. Ochránce vnímá jako problematické štěpení dozorových pravomocí mezi více správních úřadů. Dále ochránce navrhl, aby nabízení spotřebitelských úvěrů pomocí reklamy vždy obsahovalo i názorný příklad, který by umožnil spotřebiteli lepší a srozumitelnější seznámení s podmínkami úvěru. Jako zásadní připomínku (která však nebyla předkladatelem akceptována) ochránce uplatnil požadavek na výslovné vyloučení rozhodčích doložek ve spotřebitelských smlouvách. Díky nim se totiž podstatně zhoršuje postavení spotřebitele, neboť spor z takové smlouvy obvykle rozhoduje rozhodce předem určený poskytovatelem úvěru.

2 / 4 / Připomínky k novele stavebního zákona

Vládní návrh novely zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně. Ochránce k navrhované změně stavebního zákona konstatoval, že vybočuje z obecného rámce dílčí změny právního předpisu, neboť svým rozsahem jde o zcela novou právní úpravu, o čemž svědčí zejména změny týkající se všech zásadních částí stavebního zákona. Ochránce proto namítl, že navrhovaná změna stavebního zákona je v rozporu se základními principy legislativní činnosti. Dále ochránce poukázal na to, že navrhovaná změna stavebního zákona svým obsahem nekoresponduje s instituty upravenými správním řádem (rozhodnutí versus vyjádření, osvědčení, sdělení) a v některých ustanoveních (především co se týče vymezení účastníků řízení) odporuje judikatuře Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu.

2 / 5 / Připomínky k věcnému záměru zákona o zajištění právní pomoci

Vládní návrh věcného záměru zákona o zajištění právní pomoci dosud nebyl předložen vládě

Ochránce navrhl, aby pro případ, že bude bezplatná právní pomoc poskytována i právnickým osobám, které nejsou založeny za účelem podnikání, existovala dopředu jasná majetková a příjmová kritéria pro poskytnutí právní pomoci v základní a zejména pak rozšířené právní pomoci. Ochránce dále vyslovil názor, že poskytování bezplatné právní pomoci by mělo být umožněno jak advokátům, tak nevládním organizacím a vysokým školám poskytujícím vzdělání v magisterském studijním programu právo a právní věda. Ochránce rovněž doporučil, aby byl věcný záměr zákona doplněn o možnost v odůvodněných případech posoudit skutečný příjem a dostupnost prostředků pro jednotlivé osoby mimo princip příjmu společně posuzovaných osob.

2 / 6 / Připomínky k návrhu zákona o státním občanství

Vládní návrh zákona o státním občanství České republiky dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně

Ochránce doporučil, aby z návrhu byla vypuštěna ustanovení podmiňující udělení státního občanství nezávislostí na veřejných rozpočtech, a to z toho důvodu, že skutečnost, zda je žadatel o udělení státního občanství neodůvodněnou přítěží pro zdejší sociální systém, by měl správní orgán umět posoudit v rámci svého uvážení. Současně ochránce vyslovil, že vyloučení státních občanů Slovenské republiky z možnosti nabytí české státní občanství prohlášením je neodůvodněné, nekonceptní a navíc by navrhovaná právní úprava mohla být v rozporu s právem Evropské unie. Dále ochránce navrhl zkrátit lhůty pro zpracování stanoviska policie a pro rozhodnutí Ministerstva vnitra o žádosti o udělení českého státního občanství.

2 / 7 / Připomínky k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti se snižováním administrativní zátěže podnikatelů

Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti se snižováním administrativní zátěže podnikatelů, dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně

Ochránce podpořil snižování administrativní zátěže podnikatelů, nicméně se kriticky vyjádřil k některým změnám, které by mohly znamenat oslabení prevence ochrany práv druhých osob nebo ochrany veřejného zájmu. Ochránce vyjádřil nesouhlas s navrhovanou změnou ustanovení o označování výrobků (zde ochránce namítl, že navrhovaná díkce by přinesla výkladové problémy). Sou-

časně se zaměřil na změnu v rozsahu kontrolních kompetencí České obchodní inspekce (ochránce doporučil ponechat inspekci kompetenci, díky níž by inspekce mohla uložit kontrolovaným osobám povinnost podat informace o provedených nápravných opatřeních).

2 / 8 / Připomínky k novele trestního řádu

Vládní návrh novely zákona č. 141/1960 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a soudnictví ve věcech mládeže, dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně. Ochránce vyjádřil zásadní výhrady k navrhované změně právní úpravy povinné obhajoby. Dle jeho názoru není možné akceptovat argument potřeby šetření prostředků státního rozpočtu, a to mimo jiné proto, že jde o reakci na přechodnou ekonomickou situaci tohoto státu. V souvislosti s finančními otázkami, které s nutnou obhajobou souvisí, je spíše účelnější se ptát, zda výše nákladů na obhajobu odpovídá kvalitě poskytovaných právních služeb. Ochránce dále nesouhlasil s tím, aby byla omezena nutná obhajoba u mladistvých, protože především v úkonech před zahájením trestního stíhání může dojít k podstatným procesním pochybením, jejichž význam není schopen posoudit dospělý člověk, natožpak osoba mladistvá. O to více je třeba, aby nedospělci byli partnery orgánů činných v trestním řízení v tom směru, že budou mít k dispozici kvalifikovanou obhajobu k hájení svých legitimních zájmů.

2 / 9 / Připomínky k novele vyhlášky o znaleckých komisích

Novela vyhlášky č. 221/1995 Sb., o znaleckých komisích, ve znění vyhlášky č. 105/2002 Sb., vyhlášená ve Sbírce zákonů pod č. 421/2009

Ochránce se kriticky vyjádřil především ke skutečnosti, že Ministerstvo zdravotnictví trvá na tom, že s ohledem na zákon o ochraně osobních údajů není možné poskytovat údaje o jménu odborníka, který zpracovává na základě pověření úřadu posudek ohledně správnosti poskytnuté zdravotní péče. Ochránce, společně s Úřadem pro ochranu osobních údajů, tento výklad odmítá, neboť na lékařského odborníka v tomto případě dopadá výjimka upravená v § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů (zákon č. 101/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů), dle které mohou být osobní údaje zpracovávány bez souhlasu jejich subjektů v případě, že se jedná o poskytnutí osobních údajů o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné nebo úřední činnosti. Zpracovatel posudku byl jako odborník pověřen zpracovat posudek pro účely šetření stížnosti, a dostal se tak do pozice zaměstnance veřejné správy. Zároveň se stal příjemcem veřejných prostředků ve smyslu § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím. Z tohoto důvodu zákon o ochraně osobních údajů nebrání sdělení jména autora posudku.

Ochránce dále vyjádřil názor, že pacient by měl mít vždy právo osobně se vyjádřit na jednání komise a případně upřesnit svou stížnost na poskytnutou zdravotní péči. Současně uplatnil připomínky k navrhovanému snížení počtu členů znaleckých komisí a rovněž požadoval, aby s výsledkem (tzv. protokolem a zápisem z jednání komise) byl vždy seznámen pacient. Osoba, která stížnost podala, avšak není pacientem, by potom měla být vždy rámcově seznámena s výsledkem šetření.

2 / 10 / Připomínky k poslaneckému návrhu novely zákona o vyvlastnění

Poslanecký návrh novely zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), Poslanecká sněmovna, 2009, V. volební období, sněmovní tisk 878

Ochránce odmítl snahy o změnu spočívající v tom, že u vyvlastňovacích řízení by podání žaloby obecně nemělo odkladný účinek. O přiznání odkladného účinku by podle předkladatelů případně mohly rozhodnout soudy, a to v situaci, kdy by byl žalobce závažně ohrožen ve svých právech a přiznání odkladného účinku by se nepřiměřeným způsobem nedotklo nabytých práv třetích osob a nebylo v rozporu s veřejným právem. Ochránce s předloženou právní úpravou nesouhlasí, neboť zásadním způsobem oslabuje právo vyvlastňovaného na ochranu vlastnického práva chráněného čl. 11 Listiny základních práv a svobod, jakož i Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhl. č. 209/1992 Sb.) Navrhovaná úprava představuje zásadní změnu, neboť znamená odklon od zákonem stanoveného (obligatorního) odkladného účinku k odkladnému účinku přiznanému na návrh vyvlastňovaného soudem. V případě přijetí navrhované úpravy by v praxi nebylo možné vyloučit případy, kdy by předmětný majetek byl během soudního řízení již dotčen nezvratnou faktickou újmou.

2 / 11 / Připomínky k návrhu vyhlášky o posuzování invalidity

Návrh vyhlášky, kterou se stanoví procentní míry poklesu pracovní schopnosti a náležitosti posudku o invaliditě a upravuje posuzování pracovní schopnosti pro účely invalidity, vyhlášená ve Sbírce zákonů pod č. 359/2009

Ochránce poukázal na to, že žadatelé o invalidní důchod by spolu s rozhodnutím měli obdržet i posudek o invaliditě, neboť bez něj je rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení, pokud jde o posouzení podmínky invalidity, prakticky nepřezkoumatelné. Žadatel tak nemá dostatek informací, aby mohl kvalifikovaně posoudit, zda a z jakých důvodů je účelné napadat rozhodnutí správní žalobou (resp. od 1. ledna 2010 tzv. námitkou).

Navrhovaná právní úprava oproti dosavadnímu právnímu stavu však dokonce zužuje rozsah informací, které mají být pojištěnci poskytnuty. Dle navrženého znění vyhlášky jde prakticky pouze o informace, které jsou v současné době uváděny v dokumentu, který je označován jako „Výpis ze záznamu o jednání“. Přitom je nepochybné, že pojištěnec má na základě správního řádu a Úmluvy o lidských právech a biomedicině (sdělení č. 96/2001 Sb. m. s.) právo na poskytnutí veškerých informací o posouzení svého zdravotního stavu. Z těchto důvodů ochránce navrhl, aby problematika poskytování údajů o zdravotním stavu byla ve vyhlášce řešena tím, že budou stanoveny náležitosti komplexního posudku o zdravotním stavu, který by obsahoval všechny relevantní informace.

K této problematice viz též str. 45.

2 / 12 / Připomínky k návrhu novely vyhlášky kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení

Návrh novely vyhlášky č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon ČNR o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, vyhlášená ve Sbírce zákonů pod č. 451/2009

Ochránce vyjádřil výhrady k navrhovanému snížení příspěvku na provoz motorového vozidla zdravotně postiženým občanům II. stupně o 50 %, neboť to považuje za citelný zásah do jejich práv, který není v rámci přijatých úsporných opatření odůvodněný. V žádném z úsporných opatření

nebylo přijato snížení dávek (ať již z pojistných či nepojistných systémů) ve srovnatelné výši. Ochránce se domnívá, že by zdravotně postiženým nemělo jít k tíži, že dávky jsou zde upraveny pouze vyhláškou a jejich snížení je tak legislativně „snazší“ (není třeba hledat politickou shodu v Parlamentu České republiky). Sociální dávky zdravotně postižených by neměly být snižovány v podstatně větším rozsahu než jiným příjemcům dávek sociálního zabezpečení.

2 / 13 / Připomínky k novele zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

Vládní návrh novely zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně

Ochránce konstatoval, že novela řeší dílčí problémy, nicméně podstatné vady i nadále zůstávají. Je přitom dle názoru ochránce nasnadě vrátit se k původně navrhovaným koncepcím, kdy dvoufázovost řízení měla být pojímána podobně jako u práv z odpovědnosti za vady (§§ 598 a 626 občanského zákoníku), resp. jako u odpovědnosti za škodu způsobenou na věcech vnesených nebo odložených (§ 436 občanského zákoníku). Tedy nejdříve by měla proběhnout fáze předběžného uplatnění nároku u správního orgánu v prekluzivní lhůtě s tím, že od uplatnění nároku potom běží obecná promlčecí lhůta.

2 / 14 / Připomínky k 8. a 9. Periodické zprávě o plnění závazků plynoucích z mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace

Ochránce vyjádřil domněnku, že přípravné třídy pro sociálně znevýhodněné žáky sice na první pohled vypadají jako pozitivní opatření (ve smyslu kategorií práva na rovné zacházení), nicméně v praxi jsou zřizovány zejména při základních školách praktických a plní spíše funkci přípravného ročníku do základní školy praktické či do třídy základní školy hlavního vzdělávacího proudu, určenou speciálně pro děti s diagnostikovaným lehkým mentálním postižením (tj. zdravotním postižením ve smyslu terminologie školského zákona). Dle názoru ochránce by bylo vhodnější zaměřit pozornost na zvyšování atraktivity návštěvy mateřské školy zejména romskými dětmi, pokud takový program existuje.

2 / 15 / Připomínky k věcnému záměru zákona o ochránci práv dětí

Vládní návrh věcného záměru zákona o ochránci dětských práv dosud nebyl předložen vládě. Ochránce vyslovil, že věcný záměr zákona trpí podstatným nedostatkem, neboť nedošlo ke zmapování jednotlivých kategorií dětských ombudsmanů v Evropě tak, aby bylo možné učinit politické rozhodnutí a provést výběr jednoho z možných modelů. Ochránce proto navrhl, aby věcný záměr byl doplněn o podrobnou analýzu kompetencí dětských ombudsmanů v evropských zemích. Další obecnou připomínkou, kterou ochránce předložil, byl poukaz na absenci analýzy finančních nákladů na jednotlivé varianty. Ochránce se nedomnívá, že by bylo účelné, aby dětský ombudsman měl totožné pravomoci jako veřejný ochránce práv, zejména aby prováděl šetření jednotlivých podnětů. Smysluplnějším se naopak jeví, aby ochránce práv dětí disponoval zobecňujícími pravomocemi (dětský ombudsman by tedy měl plnit spíše monitorující a iniciační úlohu, měl by být spíše institucí poradní, nikoliv orgánem, který provádí individuální šetření).

3 / Ochránce a Ústavní soud

Ochránce se ve vztahu k Ústavnímu soudu nachází nejčastěji v pozici tzv. vedlejšího účastníka v řízeních o návrzích na zrušení podzákonných předpisů (obvykle obecně závazných vyhlášek obcí). V roce 2009 se ochránce **vyjádřil celkem k 6 návrhům** a v jednom případě sám inicioval řízení o přezkumu vyhlášky.

3 / 1 / Návrh Ministerstva vnitra na zrušení částí obecně závazné vyhlášky města Chrastava č. 4/2007 o stanovení podmínek spalování suchých rostlinných materiálů v otevřených ohništích, zahradních krbech nebo v otevřených grilovacích zařízeních

Řízení sp. zn.: Pl. ÚS 41/08

Související: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů;
zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů

Ochránce vyjádřil nesouhlas s návrhem Ministerstva vnitra, které navrhovalo zrušit ustanovení obecně závazné vyhlášky o spalování rostlinných materiálů z toho důvodu, že se vyhláška překrývá s ustanoveními příslušných zákonů (zákon o ochraně ovzduší, zákon o protipožární ochraně). Ochránce vyslovil, že k vydání předmětné vyhlášky disponuje obec zákonným zmocněním (§§ 3 odst. 5 a § 50 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší [zákon č. 86/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů]) a současně vyhláška obstála v tzv. „testu čtyř kroků“, jak je aplikován Ústavním soudem. Existovala tedy pravomoc k jejímu vydání, obec se nedopustila jednání „ultra vires“, obec nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost a navíc povinnosti, které vyhláška ukládá byly rozumné (šlo například o uložení povinnosti, aby rostlinné materiály byly spalovány pouze pod dohledem osoby starší 18 let). Z těchto důvodů **ochránce navrhl, aby návrh Ministerstva vnitra byl zamítnut.**

Ústavní soud rozhodl zcela v intencích návrhu ochránce a návrh Ministerstva vnitra nálezem ze dne 26. května 2009, sp. zn.: Pl. ÚS 41/08, **zamítl.**

3 / 2 / Návrh Krajského úřadu Středočeského kraje na zrušení nařízení města Mnichovice č. 2/2006, o stavební uzávěře

Řízení sp. zn.: Pl. ÚS 22/08

Související: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů;
zákon č. 50/1976 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

V tomto případě navrhoval Krajský úřad Středočeského kraje Ústavnímu soudu zrušení nařízení o stavební uzávěře. Ochránce však byl toho názoru, že takové **nařízení obce je opatřením obecné povahy, jehož přezkum přísluší Nejvyššímu správnímu soudu**, nikoliv Ústavnímu soudu. Navrhl proto zamítnutí návrhu.

Ochránce se v této souvislosti nicméně rovněž zaměřil na otázku odůvodňování správních aktů. Konstatoval, že pokud orgány územní správy vydávají nařízení obce o stavební uzávěře, musí

přímo v nařízení uvést jednoznačné důvody, které k uzávěře vedly, a současně uvést i dobu, po kterou stavební uzávěra trvá. V případě nařízení města Mnichovice ochránce konstatoval, že neobsahovalo žádné zdůvodnění, které by umožňovalo zjistit, zda byly splněny podmínky pro vyhlášení stavební uzávěry. Ochránce proto vyslovil názor, že nařízení města Mnichovice není ani v souladu se zákonem, ani s obecnými požadavky na činnost orgánů veřejné správy.

Ústavní soud se ztotožnil se závěry ochránce ohledně pravomoci k rozhodování v dané věci a **návrh odmítl** svým usnesením ze dne 2. dubna 2009, sp. zn.: Pl. ÚS 22/08, s tím, že nařízení obce o stavební uzávěře je opatřením obecné povahy, jehož přezkum přísluší Nejvyššímu správnímu soudu.

3 / 3 / Návrh veřejného ochránce práv na zrušení vyhlášky č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb

Řízení sp. zn.: Pl. ÚS 40/08

Související: zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů; Ústava České republiky; Listina základních práv a svobod

Vyhláška v obecné rovině upravuje technické podmínky požární ochrany pro navrhování, provádění a užívání stavby, upravuje počty přenosných hasicích přístrojů, zakotvuje povinnost vlastníkům vybraných staveb vybavit stavbu zařízeními pro autonomní detekci a signalizaci, přičemž podrobnosti jsou obsaženy v přílohách vyhlášky. Tyto přílohy však v naprosté většině odkazují na české technické normy, které nejsou běžně dostupné veřejnosti, především však nejsou dostupné bezplatně.

Ochránce v této souvislosti vyslovil, že vyhláška o technických podmínkách požární ochrany staveb, je v rozporu jak s čl. 1 a 2 Ústavy či čl. 1, 2 a 4 Listiny základních práv a svobod, tak se zákonem o Sbírce zákonů, upravujícím zveřejňování právních předpisů. **Jakékoliv ustanovení právního předpisu, které má normativní charakter, totiž musí být dostupné veřejně a bezplatně.** Jestliže stát v právním předpisu odkazuje na technickou normu, je potom jeho povinností zajistit veřejnou a bezplatnou dostupnost takové normy. V opačném případě nejde o stanovení právní povinnosti ústavně konformním způsobem. Vzhledem k tomu, že napadená vyhláška v naprosté většině svých ustanovení odkazuje na české technické normy a lze říci, že bez nich nemá její samostatná existence význam, předložil ochránce Ústavnímu soudu návrh na její úplné zrušení.

Ústavní soud návrh ochránce zamítl. K otázce využívání odkazů na české technické normy Ústavní soud dovedl následující:

„Existence technických norem a odkaz na ně v právních předpisech jsou nezbytné pro to, aby právní předpisy České republiky nebyly neúčelně zatěžovány množstvím detailních právních požadavků. Právní předpis nemůže jít do podrobností (způsobů výpočtů různých hodnot apod.) uvedených na mnoha stránkách norem. Právní předpis stanoví pouze základní podmínky s tím, že na příslušné české technické normy odkazuje, čímž informuje osoby způsobilé k navrhování staveb a řešení technických podmínek požární ochrany staveb (autorizovaný inženýr a autorizovaný technik), kde naleznou podrobné řešení dané problematiky.

K námitkám navrhovatele ohledně absence veřejného a bezplatného přístupu k českým technickým normám lze uvést následující: Do technických norem je možno v pracovních dnech nahléd-

nout v hasičských záchranných sborech krajů (krajských ředitelstvích, územních odborech) či za poplatek v technických knihovnách krajských měst.

České technické normy je rovněž možné si zakoupit u Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, kam se mohou občané obrátit i s žádostí o poskytnutí základní informace. České technické normy je možno dále zakoupit v kontaktních místech Hospodářské komory po celé republice. Od roku 2009 byla tištěná podoba technických norem o polovinu zlevněna. Průměrná cena českých technických norem je (a byla i před jejich zlevněním) nižší než je průměr v EU.

Přístup ke všem platným technickým normám v elektronické podobě je dále možný prostřednictvím internetu, kde je možné si tyto normy za poplatek stáhnout (pro jednoho uživatele má služba stát 1 000 Kč na 12 měsíců, za zvýšenou cenu je možnost i normy vytisknout).

Je ovšem třeba také podotknout, že technické normy nejsou primárně určeny pro řadového spotřebitele, i když jedním z úkolů technických norem je jeho ochrana, nýbrž především pro odborníky. Technickými normami z oblasti požární bezpečnosti jsou vybaveni především autorizovaní technici a inženýři, posuzující technické podmínky požární ochrany (kteří je používají při své práci), což představuje další možnost přístupu a nahlédnutí do nich. Problematiku navrhování staveb mohou řešit pouze k tomu způsobilé osoby, jak vyplývá z ust. § 158 zákona č. 183/2006 Sb., o územním řízení a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Tyto osoby musí ke své činnosti získat autorizaci podle zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů. Navrhování staveb (projektování) mohou vykonávat jako podnikatelské subjekty, z čehož vyplývá, že pro vykonávání této činnosti musí vynaložit určité náklady související s touto činností. Mezi tyto náklady lze řadit i pořízení technických norem.

Je tedy možno konstatovat, že přístup k českým technickým normám, uvedeným v příloze č. 1 vyhlášky č. 23/2008 Sb., je veřejný a bezplatný. Zásada veřejného a bezplatného přístupu českých technických norem, uvedených ve vyhlášce č. 23/2008 Sb., není porušena, neboť podmínka veřejného a bezplatného přístupu technických norem občanovi je zajištěna u státních institucí, tj. hasičských záchranných sborů krajů. K porušení základního principu demokratického státu, tj. rovnosti před zákonem (čl. 1 Ústavy, čl. 1 Listiny) tedy v důsledku existence odkazů na technické normy obsažených v předmětné vyhlášce nedochází."

3 / 4 / Návrh Ministerstva vnitra na zrušení části obecně závazné vyhlášky statutárního města Hradec Králové č. 8/2003, o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů

Řízení sp. zn.: Pl. ÚS 6/09

Související: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů

Ochránce se v tomto případě ztotožnil s Ministerstvem vnitra a vyslovil názor, že obec jednala tzv. „ultra vires“, když ve vyhlášce upravila otázky, které spadají do oblasti procesní úpravy vyměření místního poplatku. Z ustanovení § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích (zákon č. 565/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů) totiž jednoznačně vyplývá, že **obec může upravit pouze hmotněprávní**

ní podmínky pro výběr místních poplatků, není však oprávněna zasahovat do otázek procesních, které se řídí zákonem o místních poplatcích a subsidiárně zákonem o správě daní a poplatků (zákon č. 337/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Obec tedy není oprávněna zvolit odlišnou formu vyměření místního poplatku, než kterou umožňuje zákon (není tak přípustné, aby stanovila, že vyměření proběhne tzv. hromadným předpisným seznamem nebo dodatečným platebním výměrem).

Co se týče vyměření formou dodatečného platebního výměru, tato forma podle ochránce principiálně nepřichází v úvahu i z toho důvodu, že místní poplatek se platí bez podání daňového přiznání. K vyměření dojde pouze z iniciativy správce poplatku, pokud poplatník místní poplatek nezaplatí včas nebo ve správné výši. Vyměření místního poplatku by tedy vždy mělo předcházet zjištění správné výše poplatkové povinnosti. Ochránce si tedy neumí představit existenci jiného důvodu nesouladu mezi výší vyměřeného poplatku a poplatku, který měl být správně vyměřen, než pochybení správce poplatku, případně existenci skutečností odůvodňujících obnovu řízení. V takových případech by s ohledem na principy vyměřování místních poplatků obecně mělo být využito mimořádných opravných řízení, nikoliv dodatečného vyměření poplatku.

Ochránce proto **navrhl** Ústavnímu soudu, aby napadený článek obecně závazné vyhlášky zrušil ve slovech „**nebo dodatečným platebním výměrem nebo hromadným předpisným seznamem**“.

Řízení před Ústavním soudem dosud probíhá.

3 / 5 / Návrh ministerstva vnitra na zrušení ustanovení článku 2 odst. 3 a článku 3 odst. 2 obecně závazné vyhlášky města Vodňany č. 4/2008, o ochraně veřejného pořádku při provozování hostinských činností

Řízení sp. zn.: Pl. ÚS 13/09

Související: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů; Ústava České republiky; Listina základních práv a svobod

Ochránce vyjádřil s návrhem Ministerstva vnitra, kterým má být zrušeno ustanovení zakotvující zavírací dobu pro hostinská zařízení, nesouhlas. Poukázal na to, že **ve všech demokratických zemích mají místní samosprávy kompetenci k regulaci provozní doby hostinských zařízení.** Je tomu tak proto, že právo provozovat hostinskou činnost se obvykle dostává do kolize s právem na ochranu soukromého života.

Ochránce je toho názoru, že ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích dává obcím dostatečný prostor k tomu, aby stanovily povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, konkrétně aby upravily, že provozní doba hostinských zařízení bude na území obce časově regulována. Z uvedených důvodů **ochránce navrhl**, aby Ústavní soud návrh Ministerstva vnitra **zamítl**.

Řízení před Ústavním soudem dosud probíhá.

3 / 6 / Návrh na zrušení ustanovení části obecně závazné vyhlášky města Jeseník č. 1/2008, o zákazu konzumace alkoholických nápojů na veřejném prostranství

Řízení sp. zn.: Pl. ÚS 11/09

Související: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů; Ústava České republiky; Listina základních práv a svobod

Ochránce v řízení, které bylo iniciováno Ministerstvem vnitra, poukázal na předchozí nálezy Ústavního soudu (například nálezy sp. zn.: Pl. ÚS 45/06), v němž Ústavní soud dospěl k závěru, že **regulace konzumace alkoholu na některých veřejných prostranstvích obce je dle zákona možná**, pokud se vzhledem ke konkrétním místním podmínkám jedná o jev, který je způsobilý narušit veřejný pořádek, dobré mravy či bezpečnost, zdraví a majetek v obci.

V daném řízení ochránce vyslovil, že město Jeseník nejednalo protiprávně a nezneužilo své pravomoci (například tím, že by stanovilo zákaz konzumace alkoholu na některém z míst v obci takovým způsobem, který by omezoval hospodářskou soutěž, případně by ve svých důsledcích měl přímý dopad na tzv. akcesorickou rovnost v některém ze základních práv a svobod).

Ochránce proto Ústavnímu soudu **navrhl**, aby návrh Ministerstva vnitra byl **zamítnut**.

Řízení před Ústavním soudem dosud probíhá.

3 / 7 / Návrh na zrušení ustanovení článku 3 odst. 1, obecně závazné vyhlášky města Břeclav č. 5/2008, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku při provozování hostinských činností v obytné zástavbě města

Řízení sp. zn.: Pl. ÚS 28/09

Související: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů; Ústava České republiky; Listina základních práv a svobod

Ochránce obdobně jako v řízení o vyhlášce města Vodňany vyjádřil s návrhem Ministerstva vnitra nesouhlas. **Obec** jakožto veřejnoprávní korporace **musí mít možnost** na svém území ve prospěch svých občanů **regulovat** takové **jevy**, které občané obce považují za negativní (resp. **narušující veřejný pořádek v obci**). Pokud potom obec přijme úpravu stanovující zavírací dobu pro hostinská zařízení, přičemž jde o předpis, který se rozumným způsobem snaží eliminovat hluk v nočních hodinách, nelze proti takovému přístupu nic namítat.

Ochránce se neztotožnil s pohledem Ministerstva vnitra na otázku kolize napadeného ustanovení obecně závazné vyhlášky, upravujícího závazná omezení provozní doby s čl. 26 Listiny základních práv a svobod, zakotvujícím právo podnikat a provozovat hospodářskou činnost. Dle názoru ochránce je právo provozovat hospodářskou činnost (podnikat) právem hospodářským a otázka jeho realizace je dle čl. 41 odst. 1 Listiny svěřena zákonu. Pokud se týká samotných ústavních limi-

tů tohoto práva, přichází do úvahy omezení práva v případech, kdy je to v demokratické společnosti nezbytné pro (1) ochranu života nebo zdraví osob, (2) ochranu práv a svobod druhých anebo (3) odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku (obdobně viz čl. 12 odst. 3, čl. 14 odst. 3, čl. 16 odst. 3, čl. 17 odst. 4 Listiny).

Vzhledem k tomu, že se stanovením provozní doby hostinských zařízení chrání nejen veřejný zájem, ale současně i „právo na pokojné bydlení a spánek“ jakožto součást práva na ochranu soukromého/rodinného života v širším slova smyslu (čl. 10 odst. 2 Listiny), **navrhl** ochránce, aby Ústavní soud návrh Ministerstva vnitra **zamítl**.

Řízení před Ústavním soudem dosud probíhá.

4 / Podněty Nejvyššímu státnímu zástupci k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu

Ochránce je s účinností od 1. ledna 2006 oprávněn na základě ustanovení § 22 odst. 3 zákona o veřejném ochránci práv (zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších právních předpisů), navrhnout Nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Pokud Nejvyšší státní zástupce žalobu nepodá, je povinen o tom vyrozumět ochránce, a to nejpozději do 3 měsíců od doručení návrhu. Nevyhovění návrhu nejvyšší státní zástupce odůvodní.

V činnosti ochránce se jedná o výjimečný nástroj ke zjednání nápravy tam, kde se nepodařilo napravit nezákonný postup úřadu jinak. Ochránce se v souladu s ustanovením § 22 odst. 3 zákona o veřejném ochránci práv rozhodl v roce 2009 oslovit nejvyšší státní zástupkyni ve dvou případech.

4 / 1 / Vedení vysokého napětí ohrožující zdraví a životy obyvatel

První případ se týkal podnětu, kdy úřad městské části v souvislosti s rekonstrukcí stavby netrval na přeložení vedení vysokého napětí do původní trasy mimo obytnou zástavbu. **Stavba vedení vysokého napětí představovala významné bezpečnostní riziko pro zdraví a životy obyvatel bydlících v blízkosti.** Přesto, že stěžovatel na uvedená rizika upozornil spolu s dalšími obyvateli odpovědné úřady stavební úřad, Magistrát hlavního města Prahy a Ministerstvo pro místní rozvoj, nedošlo ke zjednání nápravy.

Stavební povolení již **nešlo přezkoumat** v odvolacím ani přezkumném řízení, neboť lhůty stanovené v ustanovení § 96 odst. 1 a 97 odst. 2 správního řádu již uplynuly. Ochránce se proto rozhodl využít svého zvláštního oprávnění a obrátil se na Nejvyšší státní zástupkyni s doporučením podat proti dotčenému Úřadu městské části Praha 9, odboru výstavby a územního rozvoje správní žalobu ve veřejném zájmu ve smyslu ustanovení § 66 odst. 2 soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Nejvyšší státní zástupkyně vyrozuměla ochránce o tom, že **návrh na podání žaloby k ochraně veřejného zájmu nebyl** z její strany **podán**. S podaným odůvodněním se ochránce neztotožnil, především postrádal, jakým způsobem se Nejvyšší státní zástupkyně vypořádala s existencí, resp. neexistencí závažného veřejného zájmu (ten zde podle ochránce existoval, neboť stavba ohrožuje zdraví obyvatel).

Nejvyšší státní zástupkyně poukázala na to, že stavby lze odstranit i v případě, že stavební povolení nebude zrušeno v soudním řízení, neboť dle ustanovení § 129 odst. 1 písm. a) stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) platí, že „stavební úřad nařídí vlastníku stavby, popřípadě s jeho souhlasem jiné osobě, odstranění stavby, která svým závadným stavem ohrožuje život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí anebo majetek třetích osob a její vlastník přes rozhodnutí stavebního úřadu ve stanovené lhůtě neodstraní závadný stav stavby; jde-li o stavbu nebo zařízení, které jsou kulturní památkou, postupuje se podle zvláštního právního předpisu“.

Ochránce se domnívá, že pro odstranění stavby dle uvedeného ustanovení je třeba, aby se jednalo o závadný stav stavby. V tomto případě to splněno nebylo, neboť stožár vysokého napětí splňoval všechny stavebně-technické požadavky. **Problém tedy nespočíval v závadnosti stavby, ale v jejím umístění v obytné zástavbě**, přestože to energetický zákon (zákon č. 458/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů) zakazuje. Pro odstranění stavby, resp. přeložení sloupu vysokého napětí tak je nezbytné, aby nejdříve došlo v soudním řízení ke zrušení veřejnoprávního titulu, na základě něhož byla stavba povolena.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší státní zástupkyně žalobu k ochraně veřejného zájmu nepodala a namísto toho doporučila, aby stěžovatel řešil věc v civilním soudním řízení (§ 127 odst. 1, § 417 odst. 2 občanského zákoníku [zákon č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů]), ochránce musel šetření ukončit s tím, že prostředky nápravy byly z jeho strany vyčerpány.

4 / 2 / Obytná místnost v zařízeních určených k trvalému bydlení

V druhém případě šlo o spor týkající se výkladu pojmu obytná místnost v zařízeních určených k trvalému bydlení, který je relevantní při přiznání příspěvku na bydlení, resp. o zodpovězení otázky, zda zařízením určeným k trvalému bydlení může být i např. rodinný dům či bytový dům. V širším pojetí se jedná o výkladový spor o to, zda lze při výkladu pojmu byt (obytná místnost) v právním slova smyslu brát v potaz pouze předpisy veřejného stavebního práva. V oblasti civilního práva jde pak o otázku, **zda a v jaké míře při posuzování platnosti nájemní smlouvy** (smlouvy o nájmu obytné místnosti) **zohledňovat stanovený účel užívání stavby, v níž se předmět nájmu nabízí**.

Vzhledem k tomu, že ochránce nedosáhl při výkladu uvedeného pojmu shody s Ministerstvem práce a sociálních věcí, obrátil se na Nejvyšší státní zástupkyni s návrhem na podání žaloby k ochraně veřejného zájmu proti rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, kterým bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Úřadu práce v Rychnově nad Kněžnou. Tento úřad rozhodl tak, že stěžovateli příspěvek na bydlení nepřiznal, neboť **prostory**, které obýval, **nebyly zkolaudovány jako ubytovací zařízení**. Podle názoru úřadu se totiž obytná místnost v zařízení určeném k trvalému bydlení může nacházet pouze v ubytovacím zařízení. Naproti tomu ochránce zastává názor, že může být i v rodinném nebo bytovém domě.

Nejvyšší státní zástupkyně vyrozuměla ochránce o tom, že **návrh na podání žaloby k ochraně veřejného zájmu nebyl** z její strany **podán**. I zde se ochránce s podaným odůvodněním neztožnil. Nejvyšší státní zastupitelství totiž opřelo svůj názor o judikaturu Nejvyššího soudu, z níž vyplývá, že obytné místnosti v zařízení určeném k trvalému bydlení i byty musí být samostatně kolaudovány (resp. samostatně vymezeny v kolaudačním rozhodnutí).

Ochránce má za to, že uvedený výklad není udržitelný, neboť Nejvyšší soud v jiných rozhodnutích již připustil, že **existence veřejnoprávního rozhodnutí** (např. kolaudačního rozhodnutí) **není jediným možným způsobem prokázání povoleného způsobu užívání**. Současně výklad, na který Nej-

Podněty doručené ochránci



03

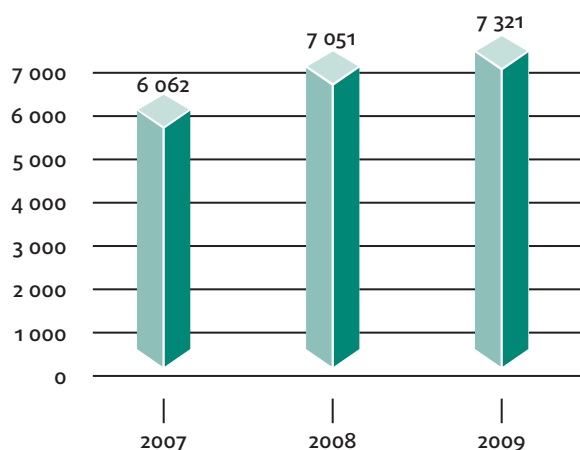
Podněty doručené ochránci

1 / Základní statistické údaje

1 / 1 / Údaje o doručených podnětech

V průběhu roku 2009 bylo ochránci doručeno celkem **7 321 podnětů**. Kancelář ochránce osobně **navštívilo** celkem **1381 osob**, z nichž **579** využilo možnost podat **podnět ústně do protokolu** a **802** osobám byla na místě podána **právní rada**, jakým způsobem mají řešit konkrétní problém (tato podání se nezapočítávají do celkového počtu doručených podnětů). Pro úplnost je třeba uvést, že do počtu podnětů doručených ochránci nebyla a nejsou zahrnuta další podání stěžovatele doručená ochránci v průběhu vyřizování spisu. Srovnání počtu doručených podnětů v minulých letech dokumentuje následující sloupkový graf.

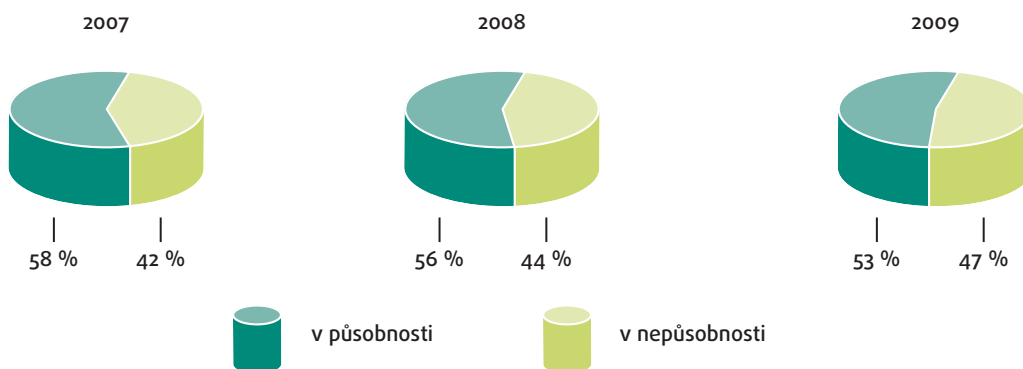
Přijaté podněty v jednotlivých letech



Informační telefonní linky, která slouží k zodpovídání žádosti o jednoduchou právní radu a k dotazům na stav vyřizování podnětu, využilo v uplynulém roce **5433 osob**.

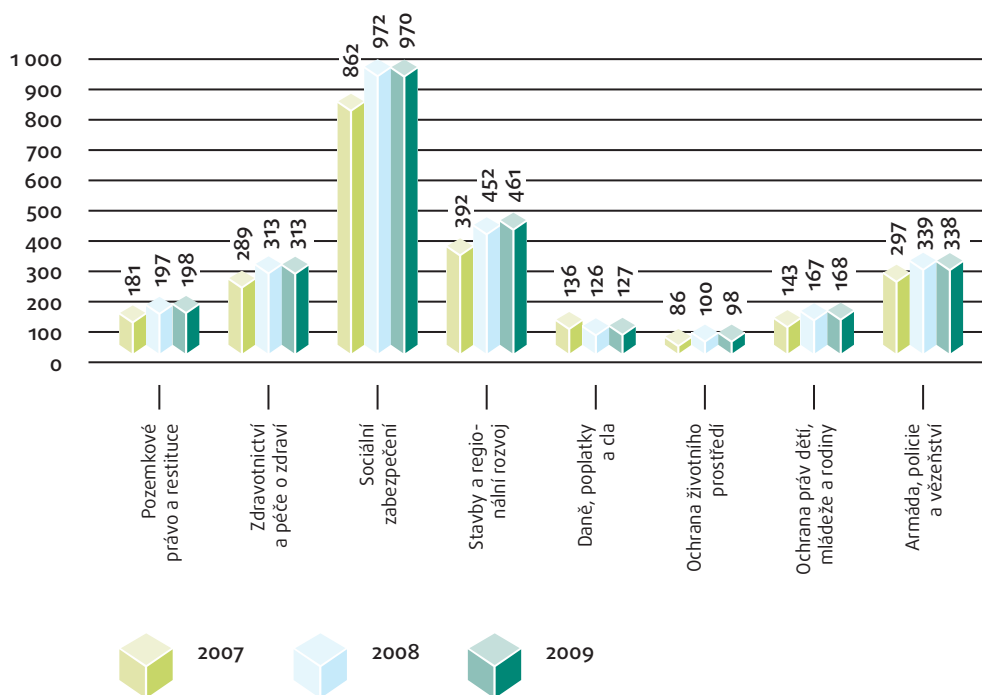
Struktura podnětů z hlediska působnosti ochránce se v roce 2009 oproti předchozím letům příliš nezměnila (viz grafické vyjádření). Tak jako v minulých letech převažovaly podněty spadající do působnosti ochránce. V roce 2009 bylo **v působnosti 53 %** z celkového počtu podnětů, **mimo působnost potom 47 % podnětů**.

Struktura podnětů z hlediska působnosti ochránce

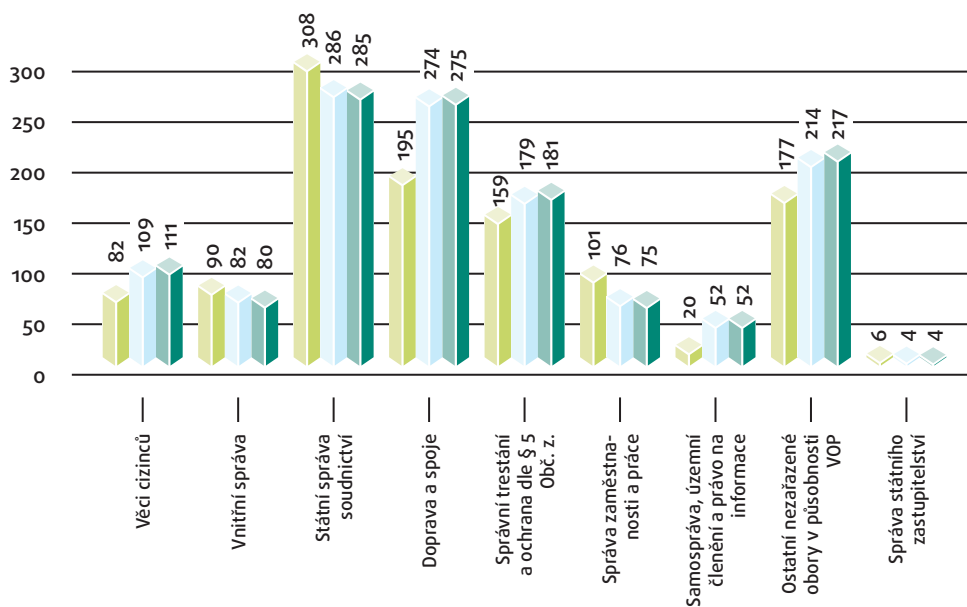


Podněty doručené ochránci jsou tříděny nejen z hlediska jeho působnosti, ale rovněž i podle jednotlivých oblastí státní správy. Z grafu na následující straně vyplývá, že standardně se na ochránce obrací **nejvíce občanů v oblasti sociálního zabezpečení, stavebního řádu, vězeňství, zdravotnictví a státní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

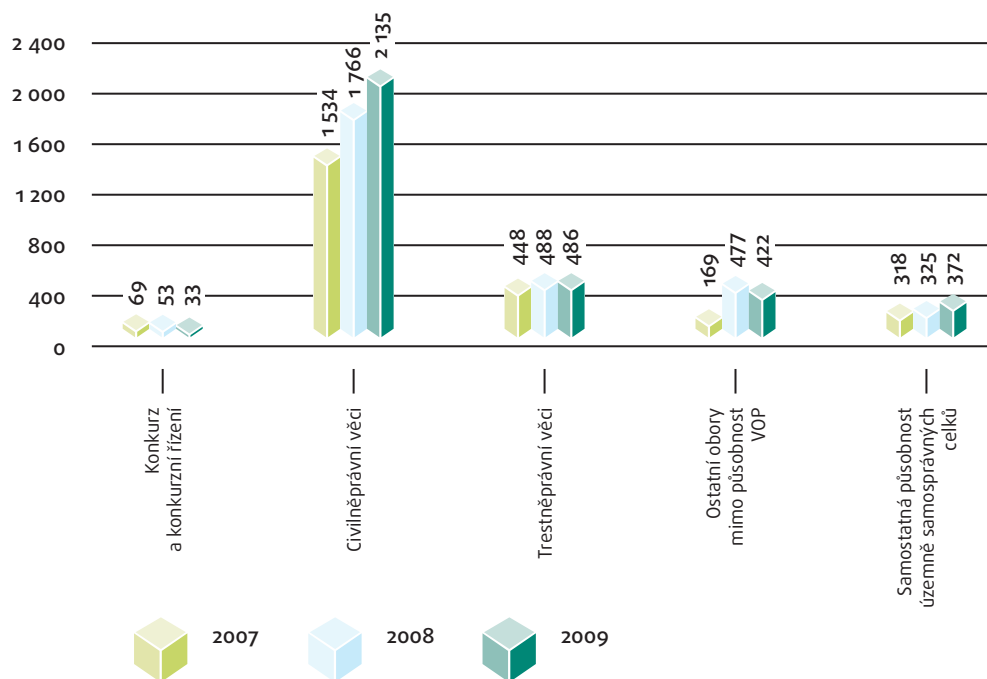
Přijaté podněty v působnosti v jednotlivých letech v členění dle oblastí



Přijaté podněty v působnosti v jednotlivých letech v členění dle oblastí

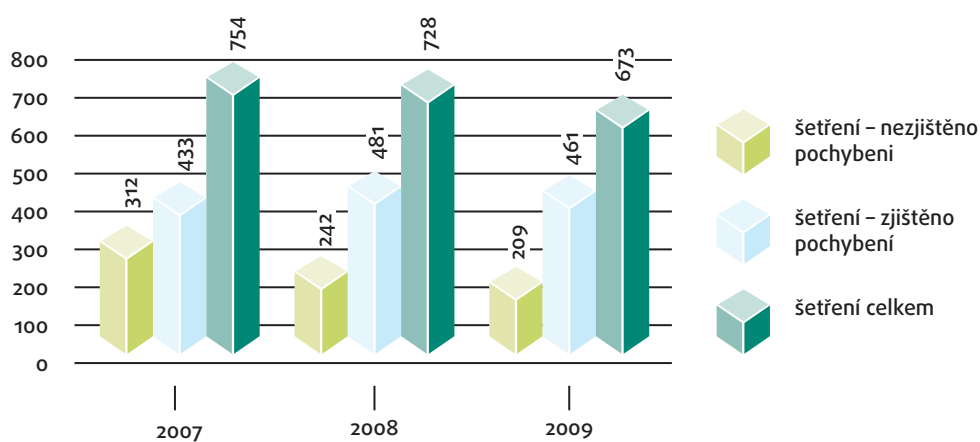


Přijaté podněty mimo působnost v jednotlivých letech v členění podle oblastí



V roce 2009 zahájil ochránce celkem **673 šetření**, přičemž ve **29 případech** využil svého **oprávně- ní zahájit šetření z vlastní iniciativy**. Počet takových šetření je na stejné úrovni jako v roce 2008 (šlo také o 29 případů). Jednalo se obdobně jako v minulých letech o problémy obecného charakteru nebo o takové situace, kdy se ochránce o nesprávném postupu úřadů dozvěděl z hromadných sdělovacích prostředků.

Počty šetření, počty zjištěných pochybení



1 / 2 / Údaje o vyřízených podnětech

Ochránce v roce 2009 **vyřídil celkem 7413 podnětů**. Z celkového počtu vyřízených podnětů bylo:

- **575 odloženo**. Důvodem odložení byl především nedostatek působnosti. V menší míře se potom jednalo o odložení z důvodu nedodání náležitostí podnětu anebo o odložení podnětu pro zjevnou neopodstatněnost;
- **6076 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 tím, že problém stěžovatele není ojedinělý a že na základě obdobných podnětů zahájil ochránce ve věci obecnější šetření z vlastní iniciativy.

Ochránce **ukončil** v roce 2009 celkem **673 šetření** s tím, že:

- **209** případů bylo uzavřeno konstatováním, že ochránce nezjistil v postupu úřadu pochybení;
- **461** případů bylo uzavřeno s konstatováním pochybení úřadu, z toho:
 - ve **379** případech úřad sám napravil svá pochybení poté, co ochránce vydal **zprávu o šetření**;
 - v **66** případech úřad svá pochybení sám nenapravit a ochránce musel vydat **závěrečné stanovisko**, jehož součástí byl návrh opatření k nápravě (pochybení úřadu tak byla napravena až na základě závěrečného stanoviska);

- v **17** případech úřad svá pochybení nenapravit ani po vydání závěrečného stanoviska, a ochránce proto využil **sankčního oprávnění** a o pochybeních úřadu vyrozuměl nadřízený úřad a informoval veřejnost.

Do počtu vyřízených podnětů v roce 2009 je dále třeba započítat **83 případů**, kdy stěžovatel vzal svůj podnět zpět, a dále **6 podání**, kdy podnět byl svým obsahem **opravným prostředkem** podle předpisů ve věcech správních nebo soudních (§ 13 zákona o veřejném ochránci práv).

Ochránce v roce 2009 ukončil také **4** tzv. **šetření zvláštní důležitosti**, jejichž výsledkem by měla být změna správní praxe v určitých oblastech nebo vytvoření legislativního doporučení vlády a Poslanecké sněmovně. Informace, které vyplývají z šetření tohoto typu, jsou obsaženy mj. v komentářích k jednotlivým oblastem státní správy, stejně jako v části VI. (Doporučení Poslanecké sněmovně).

2 / Vybrané podněty a komentáře

2 / 1 / Sociální zabezpečení

Dávky pomoci v hmotné nouzi

Ochránce opětovně obdržel značné množství podnětů týkajících se dávek pomoci v hmotné nouzi. Především se jednalo o podněty ohledně **společného posuzování osob** nebo podněty reagující **na snížení dávek** z důvodů, které předpokládá zákon o pomoci v hmotné nouzi (zákon č. 111/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů), např. při změně příjmů. Ochránce řešil také několik podnětů, které byly reakcí na změnu právní úpravy (novela č. 259/2008 Sb.), jež s účinností od 1. září 2008 umožňuje snížení dávek na částku existenčního minima z důvodu neplnění vyživovací povinnosti. Mnohem početnější byly reakce na novelu zákona o pomoci v hmotné nouzi (novela č. 382/2008 Sb.), jež s účinností od 1. ledna 2009 zavedla tzv. **sankční snížení částky na živobytí u osob, které pobírají příspěvek na živobytí déle než 6 měsíců a nevykonávají veřejnou službu, dobrovolnickou službu či krátkodobé zaměstnání.**

Ochránce kritizoval dopady nové právní úpravy, a to zejména na osoby zdravotně postižené s potřebou dietního stravování. Za nedostatek nové právní úpravy považuje, že ke snížení dávky dojde bez ohledu na skutečnost, že příjemce dávky vzhledem ke svým zdravotním omezením či situaci v regionu nemůže nalézt odpovídající veřejnou službu, dobrovolnickou službu či krátkodobé zaměstnání. Osoby s dietním stravováním pak v rámci sankčního snížení částky živobytí přijdou i o část dávky určenou na dietní stravování, které však z hlediska svého zdravotního stavu nezbytně potřebují. Ochránce považuje novou právní úpravu v tomto směru za nepřiměřeně tvrdou, která současně může vést až k oslabení ústavně zaručeného práva na pomoc v hmotné nouzi (čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Proto zahájil intenzivní jednání s Ministerstvem práce a sociálních věcí o **novelizaci zákona o pomoci v hmotné nouzi**, která by uvedené negativní důsledky odstranila.

K této problematice viz též str. 159.

Dávky státní sociální podpory

Roztříštěnost systému sociálních dávek

Ochránce i nadále musí konstatovat, že systém sociálních dávek je **zbytečně složitý** a že občané **nejsou schopni se v něm orientovat**. Dávky státní sociální podpory (celkem 10 různých dávek), dávky pomoci v hmotné nouzi (příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádná okamžitá pomoc) a dávky pro zdravotně postižené (7 dávek podle zákona o sociálním zabezpečení a tzv. příspěvek na péči) nejsou vypláceny na jednom místě. Rozhodují o nich různé úřady, které se obvykle nenacházejí v téže obci a mají i různě stanoveny správní obvody. Například dávky pomoci v hmotné nouzi poskytují pověřené obecní úřady, se žádostí o dávky pro zdravotně postižené se však žadatelé musejí obracet na obecní úřady s rozšířenou působností. Podporu v nezaměstnanosti nebo státní sociální podporu zase vyřizují úřady práce sídlící v bývalých okresních městech.

I přes snahu jednotlivých sociálních pracovníků nasměrovat žadatele na správný úřad se na ochránce obraceli lidé, kteří nevědí, kde o kterou dávku mohou žádat, případně o existenci některých dávek nevědí vůbec. Sociální dávky navíc často využívají senioři nebo zdravotně postižení, pro které je vzhledem k jejich zdravotnímu stavu nemožné objíždět všechny příslušné úřady, aby o dávky požádali.

Ochránce by proto přivítal **výrazné zjednodušení systému sociálních dávek**, které by podle něho přispělo jednak k větší adresnosti dávek a jednak by představovalo nemalou úsporu pro státní rozpočet.

Rodičovské příspěvky

Ochránce se setkal s vyšším počtem podnětů týkajících se rodičovského příspěvku, které stejně jako v minulém roce souvisely se zavedením tzv. **třírychlostní rodičovské dovolené**.

Ochránce se opakovaně setkal s tím, že se žadatelé v systému sociálních dávek nedokázali plně zorientovat. Navíc často **nebyli** ze strany úřadu práce ani **řádně poučeni** nebo takovému poučení nerozuměli. Důsledkem uvedeného pak bylo to, že žádost o rodičovský příspěvek nebyla podána vůbec, případně nebyla provedena volba rychlosti čerpání rodičovského příspěvku v takové výši, v jaké žadatel zamýšlel.

Nejčastěji se jednalo o případy, kdy občané **neprovedli volbu** čerpání rodičovského příspěvku v základní variantě (čerpání 7 600 Kč měsíčně do tří let věku dítěte). Rodiče se z nejrůznějších důvodů (záměna formuláře, nedostatečné poučení ze strany úřadu, očekávání výzvy ze strany úřadu apod.) domnívali, že čerpání rodičovského příspěvku v základní variantě zvolili. Poté však byli nepříjemně zaskočeni, když jim úřad práce po uplynutí lhůty pro provedení volby (obvykle 24 měsíců věku dítěte) oznámil změnu režimu na pomalejší variantu, tj. čerpání 3 800 Kč měsíčně do čtyř let věku dítěte.

Ochránce má za to, že je namístě, aby záležitost byla systémově řešena, neboť právní úprava rodičovského příspěvku předpokládá možnost zvolit délku čerpání dle konkrétní životní situace. Možným východiskem by mohlo být **zaslání oznámení o možném snížení dávky** (či obdobně formulovaného vyrozumění) dříve, než uplyne stanovený termín pro provedení volby, případně by běh lhůty mohl být konkrétně specifikován již v samotném oznámení o přiznání dávky státní sociální podpory. Současně s tím ochránce upozornil na skutečnost, že flexibilitě čerpání rodičovského příspěvku neodpovídá **nemožnost změny již jednou provedené volby**. Změna volby by s ohledem na měnící se životní situace občanů za předpokladu čerpání stejného objemu finančních prostředků (tj. tak, aby nedocházelo ke spekulativním změnám z finančních důvodů) měla být umožněna. Záležitost je v současné době projednávána s Ministerstvem práce a sociálních věcí.

K této problematice viz též str. 161.

Podnět sp. zn.: 5369/2008/MJR

Úřad státní sociální podpory je povinen přijmout žádost o rodičovský příspěvek i v případě, že neobsahuje všechny potřebné náležitosti.

Na ochránce se obrátila paní A. V. s podnětem, ve kterém mimo jiné poukazovala na nedostatečné poučení ze strany úřadu práce. Stěžovatelka se po narození syna dostavila na Úřad práce Brno-město, aby požádala o porodné a rodičovský příspěvek. Jelikož neměla k dispozici potvrzení o nároku na dávky ovlivňující nárok a výši rodičovského příspěvku (zpravidla se jedná o peněžitou pomoc v mateřství), byl přijat pouze formulář žádosti o porodné. Pokud jde o rodičovský příspěvek, byla bez přijetí žádosti ústně informována o tom, které z dokladů je dále třeba doplnit. Stěžovatelka tak odešla z úřadu práce bez podané žádosti či bez písemného protokolu, ve kterém by bylo poučení o tom, jaké další konkrétní kroky je pro vyřízení rodičovského příspěvku potřeba učinit. K samotnému podání žádosti pak došlo shodou dalších okolností mnohem později. Následkem toho přišla žadatelka o část dávky.

Ochránce si je vědom obtížnosti poučení v podmínkách běžného provozu úřadu práce, kdy mají pracovníci/pracovníci na žadatele pouze omezený čas a není možné z každého jednání pořizovat písemný protokol. Přesto za zcela nezbytné minimum pro dodržení zásady vstřícnosti orgánu veřejné správy ochránce považuje požadavek, aby úřady práce přijímaly žádosti o rodičovský příspěvek (případně jiné dávky) i bez všech potřebných náležitostí a vyzývaly občany k doplnění až v rámci zahájeného správního řízení (případně aby o nezbytnosti doplnění dalších dokladů sepsaly protokol, který bude předán žadateli).

Vzhledem k tomu, že ředitel úřadu práce uznal pochybení, přislíbil zajistit do budoucna přijímání i neúplných žádostí a přistoupil k proškolení dávkových specialistů, ochránce šetření ukončil.

Náhradní rodinná péče a dávky státní sociální podpory

Ochránce se zabýval otázkou **dávkového poradenství orgánů sociálně-právní ochrany** a dospěl k závěru, že sociální pracovníci/pracovnice by měli poradit osobám, které převezmou péči o dítě, jakým způsobem pobírat sociální dávky, které jsou s takovou péčí spojeny.

K této problematice viz str. 57.

Příspěvek na bydlení

Ochránce se zabýval několika případy, kdy u poskytování příspěvku na bydlení úřad práce nesprávně požadoval **prokázání existence bytu** (popř. obytné místnosti) **pouze kolaudačním rozhodnutím stavebního úřadu**. Ochránce zdůraznil, že pojem bytu a obytné místnosti by se měl v první řadě vykládat podle předpisů občanského práva, přičemž kolaudační rozhodnutí je možným, ovšem nikoliv jediným přípustným důkazem o existenci bytu.

Podnět sp. zn.: 1241/2009/VOP/ZV

Úřad práce při posuzování existence bytu musí pro účely rozhodování o žádosti o přiznání příspěvku na bydlení vycházet i z jiných dokladů než z kolaudačního rozhodnutí či jiného potvrzení stavebního úřadu.

Na ochránce se obrátila paní R. L. s podnětem, ve kterém si stěžovala na postup Úřadu práce Brno-město (dále též „úřad práce“) při rozhodování o její žádosti o přiznání příspěvku na bydlení. Uvedla, že v jejím domě bydlí v prvním poschodí nájemník, ona obývá byt v přízemí. Úřad práce vyžadoval, aby prokázala kolaudač-

ním rozhodnutím nebo potvrzením z příslušného stavebního úřadu, že jde o dům o dvou samostatných bytových jednotkách. Požadované doklady však vzhledem ke stáří domu žadatelka nevlastnila a nebylo možné je dohledat ani na odboru výstavby a územního plánování příslušného úřadu městské části. Vzhledem k tomu, že úřad práce jiné doklady (plány domu, znalecký posudek) odmítal uznat jako doklady prokazující existenci dvou bytů, zahrnul při rozhodování o přiznání dávky nájemníka spolu s žadatelkou a její dcerou jako společně posuzované osoby, čímž žadatelce nevznikl nárok na příspěvek na bydlení. Za předcházející období, kdy příspěvek přiznal, vyčíslil žadatelce přeplatek na dávce, který musela úřadu vrátit.

Ochránce svým šetřením dospěl k závěru, že zákon o státní sociální podpoře neuvádí definici bytu. Pojem bytu by nicméně měl být vykládán ve smyslu občanskoprávních předpisů (§ 118 odst. 2 občanského zákoníku). V této souvislosti úřad není oprávněn vyžadovat prokázání existence bytu pouze jedním způsobem a žadatel má mít možnost tuto skutečnost doložit i jiným důvěryhodným dokladem. Jestliže úřad práce nepřipustil předložení jiných důkazů o existenci dvou bytů v domě stěžovatelky a nevypořádal se s nimi ve správních rozhodnutích, jednalo se o pochybení.

Ochránce navrhl, aby úřad své pochybení napravil a přiznal stěžovatelce příspěvek na bydlení v rozsahu, který jí náležel a vrátil jí přeplatek na této dávce. Požadoval též přijetí opatření k tomu, aby k chybnému postupu nedocházelo do budoucna. Úřad práce své pochybení napravil, a ochránce proto šetření ukončil.

Dávky pro zdravotně postižené občany

Z oblasti dávek pro zdravotně postižené ochránce obdržel zejména podněty týkající se **nepřiznání mimořádných výhod v požadovaném stupni a nepřiznání dávek**, které jsou podmíněny nepříznivým zdravotním stavem (příspěvek na provoz motorového vozidla apod.)

V rámci šetření několika případů a následně i v souvislosti s připomínkovým řízením k novele vyhlášky o provedení zákona o sociálním zabezpečení (vyhláška č. 182/1991 Sb.; viz str. 23) se ochránce zabýval pojmem „**provozovatel motorového vozidla**“. Ochránce se neztotožnil s praxí Ministerstva práce a sociálních věcí, která měla být vtělena i do znění vyhlášky, spočívající v tom, že za vlastníka a provozovatele se považuje ten, kdo je zapsán v registru silničních vozidel. Ochránce v této souvislosti připomněl, že registr motorových vozidel nemá konstitutivní povahu (nezakládá, nemění ani neruší vlastnictví motorového vozidla). Pojem vlastník je třeba vykládat především podle občanského zákoníku. Provozovatelem potom je osoba, kterou definuje zákon o podmínkách provozu na pozemních komunikacích (zákon č. 56/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů) v ustanovení § 2 odst. 16.

Podnět sp. zn.: 5974/2008/VOP/MHO

I. Pojem provozovatele motorového vozidla je třeba vykládat podle zákona o provozu na pozemních komunikacích.

II. Za provozovatele motorového vozidla se nepovažuje osoba, která používá služební vozidlo se souhlasem zaměstnavatele pro vlastní potřebu, neboť neprovozuje motorové vozidlo svým jménem, ale jménem zaměstnavatele.

Na ochránce se obrátil pan Z. M. se stížností na postup správních orgánů rozhodujících o příspěvku na provoz motorového vozidla. Stěžovatel používal na základě manažerské smlouvy služební vozidlo k soukromým účelům včetně přepravy své zdravotně postižené matky. Z tohoto titulu žádal o příspěvek na provoz motorového

vozila. Správní orgány jeho žádost zamítly, neboť jej nepovažovaly za provozovatele motorového vozidla (pan Z. M. totiž nebyl zapsán v technickém průkazu jako provozovatel motorového vozidla).

Ochránce zahájil ve věci šetření a dospěl k názoru, že úřady rozhodovaly o žádosti stěžovatele věcně správně, svůj závěr však nesprávně odůvodnily. Pojem provozovatele motorového vozidla je dle názoru ochránce třeba vykládat podle zákona o provozu na pozemních komunikacích. Provozovatelem se tak rozumí osoba, která vlastním jménem provozuje silniční vozidlo a je současně vlastníkem silničního vozidla anebo je vlastníkem silničního vozidla oprávněna k provozování silničního vozidla. V případě služebního vozidla však zaměstnanec neprovozuje vozidlo vlastním jménem, nýbrž jménem zaměstnavatele. Skutečnost, zda je či není zapsán v registru motorových vozidel, v této souvislosti není právně relevantní.

Ochránce požádal Ministerstvo práce a sociálních věcí o přijetí metodického pokynu, který by sjednotil rozhodovací praxi úřadů, a své šetření ukončil.

Ochránce se rovněž blíže zabýval **výkladem pojmu osoba blízká** pro účely dávek pro zdravotně postižené, který používá prováděcí vyhláška k zákonu o sociálním zabezpečení (viz následující případ).

Podnět sp. zn.: 2741/2009/VOP/JH

Při absenci řádného normativního odkazu ve vyhlášce k provedení zákona o sociálním zabezpečení je třeba pojem osoby blízké posuzovat dle právní úpravy, která je svým předmětem nejbližšího systému dávek sociální péče. Touto právní úpravou je zákon o sociálních službách, který ohledně pojmu osoby blízké odkazuje na občanský zákoník.

Ochránce zahájil šetření podnětu pana P. L., jemuž nebyl na rok 2009 přiznán příspěvek na provoz motorového vozidla, které používal pro pravidelnou dopravu své družky (za rok 2008 přitom příspěvek pobíral).

Městský úřad v Heřmanově Městci odůvodnil změnu svého postupu změnou prováděcí vyhlášky k zákonu o sociálním zabezpečení. Novelou účinnou od 15. srpna 2008 (novela č. 279/2008 Sb.) byl do vyhlášky vložen odkaz formou poznámky pod čarou na předpisy o důchodovém pojištění. Od tohoto data úřady rozhodující o dávkách pro zdravotně postižené vykládají pojem osoba blízká podle zákona o důchodovém pojištění, nikoliv podle občanského zákoníku. Družka přitom do okruhu osob podle předpisů o důchodovém pojištění nespadá.

Ochránce vytkl úřadům nesprávný postup, neboť odkaz formou poznámky pod čarou nemá dle ustálené judikatury Ústavního soudu České republiky normativní význam. Při absenci jednoznačného odkazu na předpisy o důchodovém pojištění by měl úřad výkladovou metodou per analogiam legis hledat v nejbližším „právním okolí“ předpisů, upravujících dávky sociální péče. Nejbližší tomuto systému jsou příspěvky na péči pro osoby zdravotně postižené dle zákona o sociálních službách. Pojem osoby blízké je v tomto právním předpise definován odkazem na občanský zákoník, tudíž by takto měla být definována osoba blízká i pro účely dávek pro zdravotně postižené občany.

Úřad se s hodnocením ochránce neztotožnil, a proto ochránce vyzval Ministerstvo práce a sociálních věcí k zahájení přezkumného řízení. Ke dni zpracování této zprávy ochránce vyčkává na reakci ministerstva.

Příspěvky na péči podle zákona o sociálních službách

Průtahy při vydávání posudků o stupni závislosti u posudkových komisí MPSV

V Souhrnné zprávě za rok 2008 ochránce upozornil na skutečnost, že u posudkových komisí Ministerstva práce a sociálních věcí často dochází k překročení zákonné lhůty k vyřízení žádosti o posouzení zdravotního stavu. Záležitostí **průtahů u posudkových komisí Ministerstva práce a sociálních věcí** se ochránce zabýval i nadále v rámci šetření z vlastní iniciativy. Problematika průtahů tak byla opakovaně řešena při jednání s představiteli ministerstva. Přesto stále nelze stav délky řízení příspěvku na péči hodnotit jako uspokojivý.

V průběhu roku 2009 se Ministerstvo práce a sociálních věcí snažilo řešit neutěšenou situaci u jednotlivých posudkových komisí množstvím personálních opatření (např. výpomocí jiných pracovišť, zvýšením počtu systematizovaných míst či platová motivace). Kromě toho došlo též ke změně postupů při posuzování zdravotního stavu v odvolacím řízení, a to zavedení metody přezkumu posudkových závěrů úřadů práce.

V této souvislosti se ochránce zabýval otázkou, zda tímto postupem nedochází k porušování základních zásad správního řízení, zejména zásady zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (zásada omezené materiální pravdy). Před zavedením metody přezkumu postupovaly posudkové komise při posuzování zdravotního stavu pro účely odvolacího řízení tak, že posuzovaly vždy aktuální stav existující k datu jejich jednání, tj. zdravotní stav žadatele před vydáním rozhodnutí o odvolání. Metoda přezkumu znamená postup opačný. Posudkové komise ministerstva hodnotí nyní již jen stav, jaký tu byl k datu vydání napadeného rozhodnutí a **k aktuálnímu stavu se vyjadřují pouze tehdy, pokud o to odvolací správní orgán (krajský úřad) výslovně požádá**. Po projednání této problematiky s poradním sborem ministra vnitra ke správnímu řádu přistoupilo Ministerstvo práce a sociálních věcí ke změně praxe, a to rozšíření situací, ve kterých budou posudkové komise provádět nové posouzení k aktuálnímu datu.

V oblasti příspěvku na péči se ochránce i nadále setkával s mnoha případy **nedostatečného odůvodňování posudků o stupni závislosti**, stejně jako s hmotněprávními pochybeními (šlo především o chybnou aplikaci ustanovení § 9 odst. 4 zákona o sociálních službách [zákon č. 108/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů] a vyhlášky, kterou se provádí některá ustanovení zákona o sociálních službách [zákon č. 505/2006 Sb.]).

Nejčastěji ochránce řešil podněty, jejichž předmětem byly značné rozpory mezi výsledky sociálního šetření (jde o jeden ze základních podkladů pro posouzení lékařskou posudkovou službou) a výsledky posouzení ze strany orgánů lékařské posudkové služby, při kterém dochází ke konfrontaci výsledků sociálního šetření s funkčními poruchami podmíněnými dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem.

Podnět sp. zn.: 279/2009/VOP/KK

Posudková služba je při posouzení stupně závislosti osoby na péči jiné fyzické osoby povinna posuzovat osobu ve všech souvislostech. Nejde jen o posouzení samotné nemoci, úrazu nebo zdravotního postižení, ale o posouzení postižení s ohledem na individuální důsledky diagnózy.

Na ochránce se obrátil pan T. V., jenž pobývá v ústavu pro tělesně postiženou mládež, s podnětem, v němž namítal nepřiznání příspěvku na péči. Ochránce zahájil ve věci šetření, v rámci něhož zjistil rozpory mezi výsledky jednotlivých sociálních šetření a posudkovými závěry Posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí v Ostravě. Ačkoliv sociálním šetřením byl nejprve zjištěn II. stupeň závislosti (nezvládnání 19 posu-

zovaných úkonů), v opakovaném šetření stupeň I. (nezvládnání 18 úkonů) a v šetření provedeném v rámci odvolacího řízení dokonce stupeň III. (29 úkonů), nebyla orgány lékařské posudkové služby uznána ani lehká závislost na pomoci jiné fyzické osoby.

Ochránce v rámci šetření shledal pochybení lékařských posudkových orgánů při aplikaci posudkových kritérií. Při posuzování závislosti totiž nedošlo ke zohlednění všech relevantních úkonů (stěžovatel například nebyl schopen připravit si stravu, ostříhat si nehty, měl nestabilní chůzi apod.), což vedlo k nepřiznání příspěvku na péči. Dále ochránce komisi vytkl, že stěžovatel nebyl přítomen ani jednomu jednání lékařské posudkové služby.

Přestože ochránce požádal ministra práce a sociálních věcí o zahájení přezkumného řízení v této věci, ministr pochybení posudkové komise odmítl, a proto ochránce bude nucen přistoupit k vydání závěrečného stanoviska, v němž navrhne opatření k nápravě.

Příspěvek na péči u osob duševně nemocných

Ochránce se v rámci vyřizování konkrétních podnětů zabýval i několika případy nepřiznání příspěvku na péči osobám duševně nemocným (např. osobám s chronickou paranoidní schizofrenií) či jinak obdobně postiženým (např. herpes na mozku).

V těchto případech ochránce opakovaně zjistil, že jak sociální pracovníci provádějící sociální šetření, tak i posudkové orgány zpravidla psychické potíže zpravidla **podhodnocují a naopak nadhodnocují hledisko fyzické a smyslové**. Posudkové orgány se často nezabývají zdravotním stavem posuzované osoby z hlediska psychického a neřeší otázku, zda je osoba schopna rozpoznat potřebu úkon péče o vlastní osobu (fyzicky přítom dané osoby tento úkon bez problémů zvládnou). Osobám duševně nemocným tak často není příspěvek na péči přiznán nebo je přiznán v nižším stupni, ačkoliv obvykle vyžadují téměř neustálý dohled a pomoc jiné osoby.

Výplata příspěvku na péči u dítěte svěřeného do střídavé péče rodičů

Dalším aspektem, který ochránce ve věci příspěvku na péči zaznamenal, je problematika **způsobu výplaty příspěvku na péči pro nezletilé dítě v případech rodičů pečujících o dítě formou střídavé péče**. Zákon o sociálních službách v těchto případech neupravuje, kterému z rodičů výplata příspěvku na péči náleží. Ochránce se obrátil na ministra práce a sociálních věcí s návrhem, aby bylo v těchto případech **postupováno obdobně, jako je tomu u dávky státní sociální podpory – rodičovského příspěvku**. Dle ustanovení § 30a odst. 5 zákona o státní sociální podpoře v případech, kdy nárok na rodičovský příspěvek v jednom kalendářním měsíci mají oba rodiče tak, že každý z nich jej splňuje po část měsíce, náleží rodičovský příspěvek rodiči určenému na základě dohody, přičemž nedohodnou-li se rodiče, určí správní orgán, kterému z rodičů příspěvek náleží. Ministr s tímto návrhem vyslovil souhlas s tím, že v tomto smyslu bude v brzké době zpracován pro potřeby úřadů metodický návod a bude zvažováno o zařazení obdobného ustanovení do nejbližší novely zákona o sociálních službách.

Metoda přezkumu posudkového závěru lékaře úřadu práce

Přestože Ministerstvo práce a sociálních věcí na podnět ochránce přistoupilo ke změně postupů posudkových komisí týkajících se metody přezkumu posudkových závěrů úřadů práce (nyní již okresních správ sociálního zabezpečení), řešil ochránce řadu podnětů, v nichž bylo namítáno **nezohlednění zhoršení zdravotního stavu žadatele o příspěvek na péči v průběhu řízení**.

Ochránce zdůraznil, že posudkové orgány se musí řídit výlučně datem vzniku dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. Při posouzení zdravotního stavu žadatele v odvolacím řízení musí úřad

zhodnotit jak zdravotní stav v době podání žádosti, tak **aktuální zdravotní stav v době rozhodování**, má-li k dispozici informace o tom, že došlo k jeho zhoršení.

Podnět sp. zn.: 2169/2009/VOP/KK

Posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí musí stanovit, zda závěr posudkového lékaře úřadu práce (nově okresní správy sociálního zabezpečení) byl správný a zda v průběhu odvolacího řízení nedošlo ke změně zdravotního stavu, která by měla vliv na stanovení stupně závislosti. Posudková komise je povinna zahrnout aktuální změnu zdravotního stavu do svého posudkového hodnocení a stanovit, od kdy se osoba považuje za závislou na pomoci jiné osoby a v jakém stupni.

Pan Z. Š. v podnětu ochránci namítal, že nebyl dostatečně posouzen jeho zdravotní stav posudkovými lékaři, ačkoliv na zhoršení svého zdravotního stavu posudkovou komisí Ministerstva práce a sociálních věcí opakovaně upozorňoval.

Ochránce v rámci šetření zjistil, že žádost o příspěvek na péči podal pan Z. Š. v dubnu 2007, přičemž pravomocné rozhodnutí bylo vydáno až bezmála po dvou letech. V průběhu řízení o příspěvku na péči se zdravotní stav stěžovatele podstatně zhoršil. Posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí však pouze provedla přezkum posudkového závěru úřadu práce a stěžovateli sdělila, že zhoršení zdravotního stavu musí být předmětem nového posudkového řízení. Ochránce v tomto konstatoval pochybení posudkových orgánů, jelikož jsou povinny brát v úvahu i posudkově významné změny zdravotního stavu posuzovaného účastníka řízení, které nastaly po vydání napadeného rozhodnutí, jsou-li mu známy (§ 82 odst. 4 a § 89 odst. 2 správního řádu). Posudková komise stěžovateli poskytla nesprávné poučení, neboť v důsledku překážky litispendence může podat novou žádost až po rozhodnutí odvolacího orgánu, neboť je zde shodný účastník řízení (žadatel) i předmět řízení (příspěvek na péči).

Ministr práce a sociálních věcí uznal pochybení posudkové komise a předal případ Odboru sociálních služeb a sociálních začleňování, který by měl zahájit přezkumné řízení, což by mělo vést k přiznání příspěvku na péči.

Souběh rodičovského příspěvku a příspěvku na péči

Novým problémem, kterým se ochránce zabýval v roce 2009 v rámci několika šetření, byla otázka **neinformovanosti o následcích souběhu příspěvku na péči a rodičovského příspěvku**. Občan v důsledku špatného vyplnění formuláře způsobí **vznik přeplatku**. Ochránce opakovaně poukazuje na důsledné a adresné poučení žadatele obecním úřadem obce s rozšířenou působností při rozhodování o příspěvku na péči.

Ministerstvo práce a sociálních věcí přislíbilo pro krajské úřady, jež metodicky vedou úřady práce, zpracovat instrukci, v níž se zdůrazní nejen informační povinnost vůči žadatelům o dávky, ale i některé další zásady ve správním řízení. Zároveň se ochránce domnívá, že v době „e-governementu“ by bylo nezbytným systémovým řešením **vedení jednotného informačního systému sociálních dávek**, ve kterém by si úřady mohly potřebné údaje o dávkách předávat. Se žádostí o systémové řešení tohoto problému se obrátil na Ministerstvo práce a sociálních věcí. Ministerstvo přislíbilo propojit dávkové informační systémy v roce 2011.

Důchodové pojištění

S účinností od 1. ledna 2010 došlo v oblasti důchodového pojištění k zásadním změnám. Zatímco zákonná úprava prošla legislativním procesem již v roce 2008, prováděcí právní předpisy byly přijí-

mány teprve v průběhu roku 2009. Ochránce se aktivně účastnil připomínkového řízení k vyhlášce o posuzování invalidity (publikována ve Sbírce zákonů pod č. 359/2009), kde se snažil zejména prosadit, aby **žadatel o důchodovou dávku byl seznamován s hodnocením svého zdravotního stavu posudkovým lékařem správy sociálního zabezpečení** (viz str. 23). Těto zásadní připomínce Ministerstvo práce a sociálních věcí vyhovělo, takže od 1. ledna 2010 budou orgány správy sociálního zabezpečení žadatelům o dávky zasílat posudek o jejich zdravotním stavu, kde bude popsáno, nejen z jakých lékařských zpráv posudkový lékař vycházel, ale rovněž i jaké skutečnosti zjistil a jak je hodnotil. Tento krok představuje z pohledu ochránce výrazné zlepšení právního postavení adresáta veřejné správy a rozšiřuje jeho možnosti účinně se bránit proti případnému nesprávnému rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení (dále též „ČSSZ“).

Řízení o dávkách důchodového pojištění

V rámci šetření postupu České správy sociálního zabezpečení se ochránce často setkává s procesními nedostatky úřadů. Nejčastějším z nich je **nedostatečné odůvodnění rozhodnutí**, popřípadě nevydání rozhodnutí vůbec, a to zejména v případě došetřování dalších dob pojištění na základě podání pojištěnce.

Podnět sp. zn.: 6119/2008/VOP/JŠL

V řízení o důchodové dávce je Česká správa sociálního zabezpečení povinna řádně zjistit spolehlivě zjištěný stav věci. Tím se mj. rozumí i přesné určení doby účasti pojištěnce na důchodovém pojištění. Zjistí-li ČSSZ rozpor mezi tvrzením stěžovatele a doklady, které má ve svém spise, je třeba jej v rámci dokazování odstranit.

Na ochránce se obrátil pan A. D. s podnětem, v němž si stěžoval na nízkou výši svého plného invalidního důchodu. Z podnětu a jeho příloh vyplynulo, že Česká správa sociálního zabezpečení při rozhodování o přiznání plného invalidního důchodu zhodnotila stěžovateli dobu studia na univerzitě do 31. srpna 2000. Z rozhodnutí o přerušení studia, které stěžovatel ochránci předložil, ale vyplývalo, že k přerušení jeho studia došlo až dne 21. listopadu 2000. Kdyby stěžovateli bylo uznáno jako náhradní doba důchodového pojištění i období od 1. září 2000 do 20. listopadu 2000, byl by mu přiznán podstatně vyšší plný invalidní důchod jako tzv. mladému invalidovi.

Ochránce zahájil šetření a v jeho průběhu zjistil, že stěžovatel v žádosti o důchod uvedl, že studoval na vysoké škole od 16. září 1997 do 31. srpna 2000. Své tvrzení doložil rozhodnutím děkana univerzity o přerušení studia od 21. listopadu 2000. ČSSZ se spokojila s údajem o době studia a nijak neověřovala rozdíl mezi tvrzením stěžovatele a rozhodnutím o přerušení studia.

V řízení o důchodové dávce byla ČSSZ povinna zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. Její rozhodnutí rovněž mělo vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci. ČSSZ v tomto řízení tudíž měla přesně zjistit období, kdy se stěžovatel soustavně připravoval na budoucí povolání studiem, tj. měla provést šetření doby důchodového pojištění u univerzity. To však ČSSZ neudělala, a v jejím postupu proto ochránce shledal pochybení.

Na základě zprávy o šetření ČSSZ dodatečně prošetřila doby důchodového pojištění stěžovatele a obrátila se na univerzitu, která potvrdila, že stěžovatel byl jejím studentem až do 20. listopadu 2000. Na základě toho ČSSZ stěžovateli přiznala plný invalidní důchod jako tzv. mladému invalidovi.

Ochránce se rovněž opakovaně setkal s **odmítnutím vydání záznamu o jednání** (posudku) **o zdravotním stavu pojištěnce** příslušnou Okresní správou sociálního zabezpečení (viz následující případ).

Podnět sp. zn.: 4662/2009/VOP/JŠL

Za jeden z principů dobré správy lze označit předávání stejnopisu protokolu o ústním jednání či o ústním podání přítomnému účastníku řízení. Neposkytnutí tohoto stejnopisu účastníku řízení, který o něj výslovně správní orgán požádal, představuje porušení základní zásady správního řízení zakotvené v ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu, podle něhož je veřejná správa službou veřejnosti, a každá úřední osoba má povinnost se k žadatelům chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.

Na ochránce se obrátila paní J. D. s podnětem, v němž si stěžovala, že jí Česká správa sociálního zabezpečení odmítla poskytnout záznam o jednání o posouzení zdravotního stavu pro účely řízení o změně důchodu.

Ochránce zahájil šetření postupu ČSSZ, přičemž zjistil, že stěžovatelka zapsala při jednání na Pražské správě sociálního zabezpečení (dále také „PSSZ“) do záznamu o jednání o posouzení svého zdravotního stavu, že s výsledkem posouzení nesouhlasí a prosí o jeho zaslání. ČSSZ v rozhodnutí o zamítnutí žádosti o změnu důchodu uvedla, že stěžovatelce záznam o jednání nelze zaslat, neboť povinnost předávat občanům posudek lékaře vzniká až u posudků vydaných po 31. prosinci 2009.

V tomto postupu ochránce shledal pochybení. Zjišťovací lékařská prohlídka v řízení o důchod představuje ústní jednání, o němž je správní orgán povinen sepsat protokol (záznam o jednání o posouzení zdravotního stavu). V rámci veřejné správy platí zavedená praxe, že v případě sepsování protokolu o ústním jednání s účastníkem řízení či o jeho ústním podání se jeden stejnopis protokolu založí do spisu a jeden se vydá účastníku, příp. každému z přítomných účastníků. Tento postup je v rámci veřejné správy považován za natolik běžný, že nebyl ani výslovně zakotven do správního řádu. Odráží se v něm jedna ze základních zásad správního řízení, podle níž je veřejná správa službou veřejnosti, a každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc. PSSZ tudíž měla stěžovatelce na její výslovnou žádost při zjišťovací lékařské prohlídce vydat stejnopis záznamu o jednání.

Naopak ČSSZ stěžovatelce stejnopis záznamu o jednání již přímo poskytnout nemohla, protože od PSSZ obdržela pouze jeden, který musí mít založen ve svém spisu. Žádost stěžovatelky o zaslání záznamu však měla považovat za využití práva účastníka řízení na seznámení se spisovou dokumentací správního orgánu, tj. za žádost o poskytnutí kopie části spisu. Kopie dokumentů z dávkového spisu pořizuje ČSSZ, měla tudíž vyhotovit kopii záznamu o jednání a obratem ji stěžovatelce zaslat.

Na základě šetření ochránce ČSSZ stěžovatelce zaslala kopii záznamu o jednání a vyslovila jí omluvu za své pochybení.

Sirotčí důchody

Na ochránce se obrátilo několik občanů ve věci zamítnutí žádosti o sirotčí důchod pro děti, které jim byly soudem svěřeny do výchovy. Jednalo se o prarodiče, jejichž děti (rodiče vychovávaných dětí) nemohli z nejrůznějších důvodů vychovávat své potomky. Po úmrtí jednoho z prarodičů ČSSZ zamítla žádost o sirotčí důchod, neboť měla za to, že podmínky pro přiznání nároku nebyly splněny. Zákon o důchodovém pojištění (zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů) podmiňuje vznik nároku na sirotčí důchod po osobě, která převzala dítě do péče nahrazující péči rodičů, tím, že na ni muselo být dítě v době smrti převážně odkázáno výživou. ČSSZ postupuje při výkladu uvedené podmínky tak, že sečte veškeré příjmy rodiny, podělí je dvěma a pokud příjem zemřelého nečinil nadpoloviční většinu, sirotčí důchod nepřiznává. **Pozůstalý prarodič se tak nepřiznáním sirotčího důchodu dostává do velmi složité finanční situace, neboť musí**

ze svého příjmu (většinou se jedná o starobní důchod a pozůstalostní důchod vyplácený ve výši poloviny procentní výměry) **zabezpečit jedno či více dospívajících dětí.**

Ochránce považuje uvedený výklad zákona o důchodovém pojištění České správy sociálního zabezpečení za chybný, a to zejména z následujících důvodů:

- výklad ČSSZ popírá smysl dávky, neboť účelem sirotčího důchodu je částečná kompenzace příjmu rodiče (či osoby uvedené v ustanovení § 52 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění) pro dítě, které bylo na příjmu rodiče závislé;
- výklad ČSSZ sečtením všech (i de facto imaginárních) příjmů rodiny prakticky vylučuje nárok na sirotčí důchod po osobách uvedených v ustanovení § 52 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, neboť jen v ojedinělých případech může příjem jednoho z nich překročit polovinu všech příjmů rodiny;
- prostým srovnáním jednotlivých příjmů osob, jimž byly děti svěřené do péče, nelze dovozovat, na které z nich bylo dítě převážně odkázáno výživou, navíc za situace, kdy obě tyto osoby jsou manželé a hospodaří v režimu společného jmění manželů (v těchto případech je dle ochránce jediný možný výklad, totiž ten, že dítě svěřené do péče manželů je převážně odkázáno výživou na obě tyto osoby);
- ČSSZ operuje s vyživovací povinnostmi rodičů dle zákona o rodině, což je v pořádku, ovšem zcela ignoruje vyživovací povinnost stanovenou soudem, který reálnou schopnost rodiče vyživovat potomka vyjádřil výší určeného výživného.

Protože jednání ochránce z ČSSZ nevedlo k nápravě daného stavu, uskutečnil ochránce jednání s ministrem práce a sociálních věcí. V následně zaslaném písemném stanovisku ministr připustil nejednoznačnost právní úpravy a nezbytnost legislativní změny. Současně rozhodl podle ustanovení § 4 odst. 3 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (zákon č. 582/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů) o **odstranění tvrdosti v konkrétních případech**. Zmíněné řešení však ochránce nepovažuje za optimální s ohledem na nejistý výsledek řízení (na kladné vyřízení žádosti o odstranění tvrdosti není právní nárok), na jeho délku a v neposlední řadě na skutečnost, že finanční účinnost rozhodnutí se vztahuje k datu podání žádosti, případně zasedání Dávkové komise ministra, nikoliv k datu vzniku nároku na důchod.

K tomu viz též str.164.

Důchody s cizím prvkem

V průběhu roku 2009 došlo k podstatnému nárůstu počtu podnětů týkajících se důchodů s cizím prvkem. Největší část z nich představovaly důchody poskytované s přihlédnutím k účasti na důchodovém pojištění v některém z členských států Evropské unie. U těchto důchodových dávek ochránce nejčastěji řešil **nepřiměřenou délku řízení** o přiznání dílčího českého důchodu a stížnosti na nízkou výši důchodu z důvodu **nezapočtení průměrných indexovaných výdělků za dobu výkonu zaměstnání v jiném členském státě Evropské unie**.

Podnět sp. zn.: 5749/2007/VOP/JŠL

Existenci neodůvodněných průtahů v řízení lze konstatovat i tehdy, když okresní správa sociálního zabezpečení nevyužije svých procesních nástrojů k tomu, aby přiměla praktického lékaře poskytnout jí podklady nezbytné pro posouzení invalidity pojištěnce ve stanovené lhůtě

nebo když Česká správa sociálního zabezpečení kontaktuje nesprávného zahraničního nositele důchodového pojištění.

Na ochránce se obrátila paní I. K. s podnětem, v němž si stěžovala na postup České správy sociálního zabezpečení při vyřizování svého plného a částečného invalidního důchodu.

Z rozhodnutí ČSSZ a osobních listů důchodového pojištění vyplynulo, že při výpočtu důchodových dávek stěžovatelky nebylo ze strany ČSSZ přihlíženo k době důchodového pojištění, kterou získala v Nizozemí. Stěžovatelka neměla žádné informace o průběhu komunikace ČSSZ s jejím nizozemským protějškem, nevěděla, kdy ČSSZ nizozemskému nositeli důchodového pojištění zaslala žádost o přiznání důchodu, jaké podklady k žádosti přiložila a zda vyřízení žádosti nějak urgovala.

Ochránce zahájil šetření a v jeho rámci zjistil, že v prosinci 2005 stěžovatelka podala žádost o plný invalidní důchod, která byla doručena na OSSZ Plzeň-jih na počátku února 2006. Na konci července 2006 uznal posudkový lékař OSSZ České Budějovice stěžovatelku za částečně invalidní. ČSSZ žádost od OSSZ obdržela dne v srpnu 2006. V září 2006 ČSSZ zaslala nizozemskému nositeli pojištění Sociale Verzekeringsbank potvrzení českých dob důchodového pojištění stěžovatelky spolu s žádostí o důchod a lékařskými nálezy o jejím zdravotním stavu. Od nizozemského nositele pojištění ČSSZ neobdržela žádné doklady, proto jej devětkrát urgovala o jejich zaslání. Celková délka řízení činila jeden a půl roku.

Ochránce shledal pochybení jak OSSZ, tak ČSSZ. Pochybení OSSZ spočívalo v tom, že nevyužila procesních nástrojů, které jí světuje zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení k tomu, aby přiměla praktického lékaře stěžovatelky ve stanovené lhůtě poskytnout zdravotnickou dokumentaci. ČSSZ pochybila tím, že se v této věci obrátila na Sociale Verzekeringsbank. Tato instituce je příslušná rozhodovat pouze o starobních a pozůstalostních důchodech, nikoliv o důchodech invalidních. K tomu je v Nizozemí příslušný Správní ústav pro pojištění zaměstnanců (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen – UWV). Na svou nepříslušnost ČSSZ upozornila i samotná Sociale Verzekeringsbank. ČSSZ však ani na základě tohoto upozornění neoslovila instituci věcně příslušnou. Stalo se tak až v návaznosti na zprávu veřejného ochránce práv.

Vzhledem k tomu, že ČSSZ vydala rozhodnutí, jímž byl stěžovatelce obnoven plný invalidní důchod, ochránce šetření ukončil.

U poskytování důchodových dávek s cizím prvkem se ochránce rovněž setkal s tím, že **ČSSZ dostatečně nespolupracuje se zahraničními nositeli důchodového pojištění.**

Podnět sp. zn.: 6224/2008/VOP/JŠL

Vadou řízení je i situace, kdy Česká správa sociálního zabezpečení nevede správní řízení o důchodové dávce a po dobu delší tří měsíců nijak nereaguje na žádost zahraničního nositele důchodového pojištění o zaslání potvrzení doby důchodového pojištění získané pojištěncem v České republice.

Na ochránce se obrátila paní I. S. s podnětem, v němž si stěžovala na nesoučinnost České správy sociálního zabezpečení s německým nositelem důchodového pojištění. Stěžovatelka požádala v Německu o důchod, přičemž německý nositel důchodového pojištění požádal ČSSZ, aby mu zaslala potvrzení o době důchodového pojištění stěžovatelky v České republice. Vyřízení své žádosti pětkrát urgoval. ČSSZ na tyto žádosti zareagovala až po roce a půl dopisem, v němž stěžovatelku informovala, že ji německý nositel důchodového pojištění požádal o zaslání žádosti o německý důchod. Požádala proto stěžovatelku, aby se dostavila na příslušnou

OSSZ, kde s ní bude sepsána žádost o německý důchod, v jejímž rámci budou řešeny i doby pojištění získané v České republice.

Na základě uvedených skutečností ochránce dospěl k závěru, že ČSSZ se dopustila průtahů, když po dobu delší jednoho roku nijak nereagovala na žádosti německého nositele důchodového pojištění o zaslání potvrzení českých dob důchodového pojištění. Bez tohoto potvrzení nemohl německý nositel důchodového pojištění o důchodu stěžovatelky rozhodnout.

Na základě šetření ochránce bylo potvrzení vydáno. Ochránce rovněž kriticky hodnotil situaci, kdy ČSSZ stěžovatelku vyzvala, aby se dostavila na příslušnou OSSZ sepsat žádost o důchod. Potvrzení o době pojištění v České republice totiž ČSSZ má vyhotovit, aniž by k tomu bylo třeba součinnosti pojištěnce.

Další poměrně početnou skupinou byly podněty osob, které v průběhu svého aktivního života vykonávaly **zaměstnání v některém z nástupnických států Sovětského svazu**. V této oblasti ochránce stěžovatele zejména upozorňoval na nález Ústavního soudu ze dne 3. června 2009, sp. zn.: I ÚS 420/09, podle něhož stát nemůže vůči adresátu veřejné správy uplatňovat účinky diplomatické nóty, již byla jednostranně ukončena sukcesní jednání mezi Českou republikou a nástupnickým státem bývalého Sovětského svazu o právním nástupnictví do mezinárodních smluv, sjednaných mezi bývalým Československem a bývalým Svazem sovětských socialistických republik, pokud tato nóta nebyla zveřejněna ve Sbírce mezinárodních smluv. Ochránce doporučoval těmto lidem urychlené podání žádosti o důchodové dávky, pokud pro to byly splněny ostatní podmínky předvídané zákonem o důchodovém pojištění.

Dne 23. září 2009 pak byla ve Sbírce mezinárodních smluv publikována sdělení o ukončení platnosti dvoustranných mezinárodních smluv ve vztahu ke Gruzii, Moldavsku, Kyrgyzstánu, Uzbekistánu, Kazachstánu, Tádžikistánu, Turkmenistánu, Bělorusku, Arménii a Ázerbájdžánu. Teprve od tohoto dne se může Česká republika dovolávat neexistence smluvních vztahů v oblasti sociálního zabezpečení s uvedenými státy, což má mj. za následek, že při rozhodování o českých důchodových dávkách se k době pojištění získané ve zmíněných státech nepřihlíží.

Odškodnění za útrapy způsobené II. svět. válkou a zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem v oblasti sociální

Na ochránce se v minulosti obrátilo více stěžovatelů, kterým nebylo přiznáno odškodnění ve formě opakujících se příplatků a příspěvků k důchodu za útrapy způsobené II. světovou válkou nebo komunistickým režimem, a to z důvodu, že **nesplňovali podmínku pobírání důchodu z českého důchodového pojištění**, které příslušné předpisy (zákon č. 357/2005 Sb. a nařízení vlády č. 622/2004 Sb.) k přiznání odškodnění vyžadují. V těchto případech tedy byly splněny všechny materiální podmínky (zejm. účast v odboji nebo perzekuce) s výjimkou pobírání příslušného důchodu. Osoby, které se v této situaci ocitly, navíc zpravidla byly příjemci jednorázových peněžních částek (např. podle zákona č. 217/1994 Sb. či zákona č. 261/2001 Sb.), kde podmínka pobírání důchodu neexistovala, takže jen obtížně vnímali, že opakující se dávky neobdrží. V minulosti se ochránce v této záležitosti obrátil na ministra práce a sociálních věcí s žádostí o stanovisko, zda by v těchto případech bylo možno využít institut odstranění tvrdosti zákona a nesplněnou podmínku pobírání důchodu z českého důchodového pojištění prominout. Dle názoru ministra ovšem využití tohoto institutu v daných případech nebylo možné.

Uvedenou situaci vyřešilo až **přijetí zákona o jednorázové peněžní částce nahrazující příplatek k důchodu a zvláštní příspěvek k důchodu** (zákon č. 108/2009 Sb.), který umožňuje poskytnout příslušné odškodnění těm spoluobčanům, kterým dosud nemohlo být přiznáno jen proto, že

nepobírají starobní nebo jiný důchod z českého důchodového pojištění. Odškodnění je prováděno ve formě příznání jednorázové peněžní částky nahrazující nárok na zvláštní příspěvek k důchodu a příplatek k důchodu.

Ochránce též přivítal vydání nařízení vlády č. 122/2009 Sb. umožňující odškodnění osob, které byly v období od 25. února 1948 do 31. prosince 1956 z politických důvodů vyloučeny z řádného studia na vysoké škole, pokud rozhodnutí o jejich vyloučení bylo zrušeno zákonem o mimosoudních rehabilitacích.

2 / 2 / Práce a zaměstnanost

Novela zákona o zaměstnanosti

Ochránce uvítal přijetí novely zákona o zaměstnanosti (novela č. 382/2008 Sb.) v tom směru, že zapracovala některé jeho požadavky na **přesnější vymezení údajů**, které jsou považovány za **rozhodné skutečnosti pro zařazení a vedení v evidenci úřadu práce**, jejichž neoznámením ve stanovené lhůtě je uchazeč postižen vyřazením z evidence uchazečů o zaměstnání. Dále bylo vyhověno požadavku ochránce na **zkrácení lhůty**, po kterou je uchazeč o zaměstnání za nesplnění této oznamovací povinnosti vyřazen z evidence (nově se jedná o dobu 3 měsíce, nikoliv 6 měsíců). Novelou byla zakotvena také možnost osvědčit existenci rozhodných skutečností **čestným prohlášením**.

Podnět sp. zn.: 4633/2008/VOP/JB

Úřad práce může vyřazením z evidence uchazečů o zaměstnání postihnout pouze ty uchazeče, kteří zmeškají schůzku s úřadem práce, jež byla předem stanovena na konkrétní, datem určený, den. Osobní nedostavení se na úřad práce po skončení pracovní neschopnosti není za předpokladu, že je ukončení pracovní neschopnosti úřadu řádně oznámeno, mařením součinnosti s úřadem práce.

Na ochránce se obrátil pan V. G. s podnětem, ve kterém vyslovil nesouhlas s rozhodnutím Úřadu práce v Blansku, kterým byl vyřazen z evidence uchazečů o zaměstnání. Jako důvod vyřazení z evidence úřad práce uvedl maření součinnosti spočívající v nedostavení se ve lhůtě 3 pracovních dnů po skončení pracovní neschopnosti na úřad práce k osobnímu kontaktu. Proti rozhodnutí úřadu práce se pan V. G. odvolal. Odvolání bylo rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí zamítnuto. Stěžovatel v podnětu adresovaném ochránci vyslovil přesvědčení, že svou informační povinnost ohledně skončení pracovní neschopnosti splnil vhozením potvrzení o ukončení pracovní neschopnosti do schránky umístěné na úřadu práce. Argumentoval také tím, že v informačním tiskopise vydaném Ministerstvem práce a sociálních věcí tato povinnost na rozdíl od interního pokynu Úřadu práce v Blansku uvedena není.

Ochránce svým šetřením dospěl k závěru, že se dotčený úřad práce dopustil porušení principů dobré správy. Povinnost dostavit se do tří dnů po ukončení pracovní neschopnosti byla stanovena nad rámec povinností uvedených v poučení vydaném Ministerstvem práce a sociálních věcí. Pokud v daném případě stanovená povinnost neměla logické opodstatnění, neboť stěžovatel znal termín pravidelné schůzky, a mohl ji tak oprávněně vnímat jako nadbytečnou.

Vzhledem k tomu, že rozhodnutí úřadu práce a odvolacího orgánu bylo následně zrušeno rozhodnutím ministra práce a sociálních věcí v přezkumném řízení (ministr shledal, že k nedodržení předem stanovených řádných termínů osobních návštěv na úřadu práce ze strany stěžovatele nedošlo), ochránce šetření ukončil.

Ochránce se rovněž zabýval několika podněty, které se týkaly vyřazení osob z evidence uchazečů o zaměstnání z toho důvodu, že neoznámily skutečnost rozhodnou pro vedení v evidenci – **výkon funkce jednatele či společníka ve společnosti s ručeným omezením**. Stěžovatelé ve svých podáních namítali, že byli vyřazení neoprávněně, neboť v době podání žádosti o zprostředkování zaměstnání byli jako jednatele či společníci vedeni pouze formálně a za výkon této funkce nepobírali žádnou odměnu. Ochránce nezjistil v konkrétních případech pochybení úřadů práce, neboť výkon funkce jednatele či společníka obchodní společnosti je skutečností bránící vedení v evidenci bez ohledu na to, zda je za něj pobírána odměna, či nikoliv. Současně však ochránce zjistil, že v této souvislosti je poněkud zavádějící formulace v žádosti o zprostředkování zaměstnání, která zní „vykonávám-nevykonávám funkci (jednatele, společníka)“. Z toho důvodu na tuto skutečnost Ministerstvo práce a sociálních věcí upozornil. Následně **došlo ke změně formuláře** žádosti o zprostředkování zaměstnání tak, že formulace byla upravena na „jsem-nejsem (společníkem, jednatelem)“, aby byla pro uchazeče o zaměstnání srozumitelnější.

Ochrana zaměstnanců při insolvenční ochraně zaměstnavatele

Ochránce uvítal přijetí novely zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele (zákon č. 118/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Novela (zákon č. 217/2009 Sb.) přinesla výraznější ochranu postižených zaměstnanců a zahrnuje tyto nejvýznamnější změny:

- **rozhodné období** pro výplatu dlužných mzdových nároků se **prodloužilo na sedm měsíců** z původních šesti a zahrnuje nejen měsíc, ve kterém byl podán insolvenční návrh nebo bylo vyhlášeno moratorium před zahájením insolvenčního řízení, ale i tři měsíce předcházející tomuto měsíci a tři měsíce po něm následující;
- došlo k **prodloužení lhůty**, po kterou mohou **zaměstnanci požádat úřad práce o vyplacení dlužných mzdových nároků**, a to na 5 měsíců a 15 dnů ode dne, kdy úřad práce zveřejnil na úřední desce informace o zaměstnavatelích, jejichž zaměstnanci mohou dlužné mzdové nároky uplatnit (lhůta pro podání žádosti byla před účinností novely jednoměsíční).

Přestože uvedené legislativní změny vedly ke zlepšení právního postavení zaměstnanců zaměstnavatele, který je v úpadku, ochránce se setkal i s negativními důsledky právní úpravy. Především je třeba konstatovat, že na zaměstnance jsou kladeny vysoké nároky, pokud jde o prokázání dlužných mzdových nároků. V praxi úřadů práce totiž nepostačuje, aby zaměstnanec vyčíslil jejich výši, ale musí i prokázat, že dlužná mzda nebyla uhrazena. Bez poskytnutí potřebné součinnosti zaměstnavatele se prakticky mohou domoci pouze přiznání mzdových nároků v minimální výši, a jsou tak nečinností zaměstnavatele poškozeni. V takových případech by si **úřad práce sám měl aktivně zajišťovat důkazy pro rozhodnutí o dlužných mzdových nárocích** a důsledně využívat svých **pravomocí** včetně možnosti **uložení sankce zaměstnavateli za neposkytnutí součinnosti**.

Ochránce se dále setkal s některými aplikačními problémy při výkladu pojmu „**splatný mzdový nárok**“ (§ 1a zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele) – viz následující případ.

Podnět sp. zn.: 2942/2009/VOP/LD

Pokud splatnost odstupného dle zákoníku práce nastala v rozhodném období, je úřad práce povinen tento mzdový nárok uspokojit podle zákona o ochraně zaměstnanců při insolvenční ochraně zaměstnavatele. Skutečnost, že odstupné bylo zaměstnavatelem zúčtováno po uplynutí rozhodného období v rozporu se zákoníkem práce, nemůže jít zaměstnanci k tíži.

Na ochránce se obrátila paní E. H., která si stěžovala na rozhodnutí úřadu práce, který odmítal vyplatit dlužné odstupné za zaměstnavatele, na kterého byl podán insolvenční návrh. Úřad práce argumentoval tím, že odstupné nebylo zúčtováno v rozhodném období, ale zaměstnavatel je zúčtoval až po uplynutí dvou měsíců po skončení pracovního poměru, tj. po uplynutí rozhodného období.

Jelikož rozhodnutí bylo napadeno odvoláním, ochránce v průběhu odvolacího řízení požádal Ministerstvo práce a sociálních věcí o sdělení stanoviska. Ministerstvo v průběhu odvolacího řízení dospělo v souladu s názorem ochránce k závěru, že zaměstnanci nemůže jít k tíži, pokud zaměstnavatel nezúčtoval odstupné řádně a včas. Podle zákoníku práce je totiž zaměstnavatel povinen vyplatit odstupné v nejbližším výplatním termínu po skončení pracovního poměru. Odstupné je tedy splatné spolu se mzdou za poslední měsíc. Tento okamžik nastal v posuzovaném případě ještě v rozhodném období.

Z uvedených důvodů Ministerstvo práce a sociálních věcí rozhodnutí úřadu práce zrušilo a vrátilo věc k novému projednání. Současně informovalo ostatní úřady práce na metodické poradě o správném výkladu posuzování odstupného jako mzdového nároku.

Zaměstnávání cizinců

Ochránce pokračoval v šetření zahájeném z vlastní iniciativy ve věci zaměstnávání cizinců. Šetření bylo zaměřeno na kontrolu dodržování pracovněprávních předpisů ze strany inspektorátů práce (viz následující případ).

Šetření z vlastní iniciativy podnět sp. zn.: 2884/2008/VOP/JH

Kontrolní orgán je povinen využívat všechny zákonné prostředky pro odstranění zjištěných pochybení na straně zaměstnavatele, a to ve vzájemné součinnosti s ostatními kontrolními subjekty tak, aby kontrolní šetření naplnilo svůj účel.

Na základě poznatků z šetření, v němž bylo zjištěno rozsáhlé porušování pracovněprávních předpisů a informací od občanského sdružení zabývajícího se cizineckou problematikou, zahájil ochránce šetření z vlastní iniciativy ve věci kontroly dodržování pracovních předpisů společností S. Ochránce byl upozorněn, že společnost pravděpodobně zaměstnává větší počet občanů Mongolska, kterým údajně není vyplácena sjednaná mzda či je vyplácena pouze v zanedbatelné výši. Ve společnosti S. proběhla součinnostní kontrola Oblastního inspektorátu pro hlavní město Prahu, Úřadu práce pro hlavní město Prahu – pobočka pro Prahu 6 a Úřadu práce v Opavě. Ochránce kontrolní šetření po celou dobu monitoroval.

Kontrolními orgány bylo zjištěno, že někteří zaměstnanci nemají uzavřené pracovní smlouvy, nedisponují povoleními k zaměstnání, mzdy zaměstnavatel vyplácí i pod hranici zákonného minima, nejsou dodržovány přestávky v práci atd. Z těchto důvodů úřady zahájily správní řízení pro podezření ze spáchání několika správních deliktů (umožnění nelegální práce, neplnění oznamovací povinnosti vůči úřadu práce, správní delikty na úseku odměňování apod.), za které byly uloženy pokuty v celkové výši 300 000 Kč. Rovněž kontrolní orgány využily institutu pořádkové pokuty a uložily ji jednateli za neposkytnutí součinnosti úřadu. Porušení pracovněprávních předpisů a předpisů o zaměstnanosti konstatovaná kontrolními orgány byla zaměstnavatelem v průběhu správního řízení postupně odstraněna.

Ochránce dospěl k závěru, že správní orgány rozhodovaly v případě společnosti S. v souladu se zákony a dostatečně využily všech procesních nástrojů k vynucení splnění povinnosti zaměstnavatele. Z tohoto důvodu své šetření ukončil.

Inspektoráty práce a diskriminace

Ochránce se setkal s několika případy, kdy oblastní inspektoráty práce ve věcech diskriminace v pracovněprávních vztazích prováděly **kontroly nedůsledně**. Navíc byla osoba, která podnět podala, informována jen v obecné rovině, že proběhla kontrola u zaměstnavatele a nebyla zjištěna porušení zákoníku práce (zákon č. 262/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Oznamovatel se však již nedozvěděl, zda předmětem kontroly byla skutečně diskriminace, kterou namítal.

Inspektoráty práce argumentovaly, že by poskytnutím informace oznamovateli o neprokázání diskriminaci byla porušena práva a právem chráněné zájmy zaměstnavatele a práva ostatních osob na ochranu osobnosti a ochranu osobních údajů (přestože se jednalo o právnické osoby či podnikající fyzické osoby, na něž se ochrana osobních údajů nevztahuje). Ochránce názor úřadů nesdílí a apeluje na **právo stěžovatele být informován o tom, zda předmětem kontroly byla diskriminace a zda byla prokázána**.

Ochránce je toho názoru, že inspektoráty disponují dostatečnými prostředky, aby mohly prošetřit namítanou diskriminaci v pracovněprávních vztazích, ale tyto nástroje (zejména možnosti kladení otázek dalším zaměstnancům bez přítomnosti třetích osob) nejsou dostatečně využívány.

Podnět sp. zn.: 3723/2009/VOP/LD

I. Při zjišťování, zda se zaměstnavatel dopustil vůči zaměstnavateli diskriminačního jednání, by měli pracovníci inspektorátu práce volit takové dotazy, které povedou ke zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

II. Při kontrole ve věci diskriminace by měl inspektor zvážit, zda je vyrozumění zaměstnavatele o provedení kontroly s časovým předstihem nezbytné a je v souladu s účelem kontroly.

Na ochránce se obrátil pan M. K. s žádostí o prošetření diskriminace na pracovišti z důvodu jeho sexuální orientace, na základě které měl být přinucen souhlasit se skončením pracovního poměru dohodou. Postup zaměstnavatele z hlediska zákazu diskriminace prošetřoval Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj se sídlem v Brně. Inspektorát dospěl k závěru, že nebylo prokázáno, že by na pracovišti stěžovatele docházelo k diskriminaci z důvodu sexuální orientace. Inspektor, který prováděl kontrolu, sice využil svého oprávnění dotazovat se zaměstnanců bez přítomnosti dalších fyzických osob na to, zda na pracovišti docházelo k diskriminaci, dle názoru ochránce však nezvolil vhodné dotazy (dotazovaným zaměstnancům položil návodné otázky: „Setkali jste se na pracovišti s diskriminací?“, „Na koho byste se obrátili, pokud byste se setkali s diskriminací?“, „Jak hodnotíte plnění pracovních povinností pana M. K.?“) Kontrola u zaměstnavatele byla navíc ohlášena předem.

Ochránce po provedeném šetření dospěl k názoru, že dotazy byly inspektorem nevhodně formulovány a účel kontroly navíc nemohl být dostatečně naplněn tím, že byla dopředu oznámena s časovým předstihem. Co se týče kladených otázek, ochránce konstatoval, že se inspektor měl ptát konkrétněji, neboť měl k dispozici souhlas stěžovatele se zbařením mlčenlivosti, a mohl tak ověřit všechny rozhodné skutečnosti, které stěžovatel uváděl.

Ochránce vytkl inspektorátu práce uvedené nedostatky, avšak vzhledem k faktické nemožnosti opakování kontroly již nebylo možné navrhnout opatření k nápravě.

2 / 3 / Rodina a dítě

Svěření dítěte do péče širší rodiny

Ochránce je často konfrontován s případy, kdy prarodiče převezmou péči o vnuky, o které se jejich biologičtí rodiče nejsou schopni řádně starat. Aby prarodiče předešli případnému nařízení ústavní výchovy, hledají pomoc u příslušných orgánů sociálně právní ochrany dětí, jež žádají o úpravu výchovných poměrů svých vnoučat. Příslušné orgány sociálně-právní ochrany dětí však často prarodiče neinformují o možnosti jejich pěstounské péče, resp. o tom, že úřad může rozhodnout ve správním řízení o tzv. předpěstounské péči (ke svěření dítěte do předpěstounské péče příbuzných tak není nutné, aby obdrželi oznámení krajského úřadu nebo Ministerstva práce a sociálních věcí o tom, že v rámci zprostředkování náhradní rodinné péče byli vybráni jako vhodní pěstouni pro dítě). Rozhodnutím o svěření dítěte do předpěstounské péče prarodičů jsou ihned upraveny poměry nezletilého a navíc prarodiče i dítě jsou zajištěni i po materiální stránce dávkami pěstounské péče. K této problematice viz též str. 57.

Případy, kdy orgán sociálně-právní ochrany dětí neposkytne právní poradenství o formách náhradní rodinné péče a odmítne rozhodnout o předpěstounské péči prarodičů s odůvodněním, že to stávající platná právní úprava neumožňuje, hodnotí ochránce nejen jako nesprávný úřední postup, ale současně i jako porušení práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života (čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) – viz následující případ.

Podnět sp. zn.: 2960/2009/VOP/KP

Krajský úřad je při rozhodování o zařazení dítěte do evidence dětí vhodných pro náhradní rodinnou péči povinen rozhodné skutečnosti sám ověřit a vyhodnotit, mj. seznámením se se spisovou dokumentací dítěte.

Na ochránce se obrátila M. B. a A. S., matka a její teta, se stížností proti postupu úřadů ve věci nezletilé V. B., která byla odebrána z péče matky a přes zájem prarodičů o její převzetí do péče byla umístěna do kojeneckého ústavu. Následně byla svěřena do předpěstounské péče třetích osob.

Po provedeném šetření ochránce konstatoval pochybení na straně všech zainteresovaných úřadů a institucí. Zásadní pochybení ochránce shledal na straně Orgánu sociálně-právní ochrany dětí Holešov (dále „OSPOD“), a to především v souvislosti s podáním návrhu na nařízení předběžného opatření o svěření dítěte do péče kojeneckého ústavu. Ochránce nezpochybňoval skutečnost, že péče matky byla problematická a že zjevně nemohla bez pomoci třetí osoby o dítě sama pečovat. Ochránce však OSPOD vytýkal, že podal návrh na předběžné opatření k soudu, aniž by se před tím dostatečně zabýval otázkou, zda není někdo z širší rodiny matky schopen zajistit péči o dítě. OSPOD dle ochránce měl z vlastní iniciativy zjišťovat podmínky širší rodiny pro převzetí dítěte do péče, neboť ze zákona o rodině i sociálně-právní ochraně dětí vyplývá, že péče rodiny má přednost před péčí ústavní. Mohlo se tak předejít umístění nezletilé do ústavní výchovy.

Dále ochránce vytýkal OSPOD a Kojeneckému ústavu Kyjov, že po dobu více než dvou let ústavní výchovy nebyl umožněn jediný víkendový pobyt dítěte v rodině. Na věci byla závažující naprostá neochota OSPOD a ředitelky kojeneckého ústavu podpořit rodinu v jejím zájmu o kontakt s dítětem formou povolení krátkodobých pobytů dítěte v rodině. Pro rozvíjení vztahu rodiny a dítěte je dle názoru ochránce potřebný větší prostor než jen časově omezené návštěvy v ústavním zařízení. Pobyt dítěte v rodině jsou rovněž silným motivačním faktorem pro zlepšování podmínek pro přijetí dítěte do rodiny. Navíc pobytem dítěte v rodině mohl být nejlépe prokázán zájem a schopnost rodiny starat se o dítě. V důsledku pochybení OSPOD a dalších institucí pak

nezletilá strávila dle názoru ochránce zbytečně více než dva roky v ústavním zařízení. To ve výsledku vedlo až k jejímu zařazení do evidence dětí vhodných pro náhradní péči a svěřeni do předpěstounské péče.

Ačkoliv myšlenku svěřeni dítěte do pěstounské péče namísto ústavní výchovy hodnotí ochránce principiálně kladně, v daném případě musel zohlednit, že bylo důsledkem předchozího nesprávného postupu OSPOD. V tomto světle ochránce konstatoval, že pro rozhodnutí o svěřeni dítěte do péče budoucích pěstounů nebyly dány podmínky, neboť o nezl. projevovala zájem vlastní rodina, resp. teta matky. Ze strany OSPOD potom nebyly vzneseny žádné relevantní důvody, pro něž by byla prateta z péče o dítě vyloučena. Ochránce označil za nepřijatelné, že před zařazením nezletilé do evidence dětí vhodných pro náhradní rodinnou péči nebylo ve věci jednáno s matkou, a nebyla tak o tomto kroku vůbec informována. Zjistil rovněž závažné pochybení OSPOD, když v odůvodnění tohoto návrhu nepodal krajskému úřadu dostatečné informace o zájmu pratety o svěřeni dítěte do péče.

Vzhledem k tomu, že se dotčené úřady s hodnocením ochránce neztotožnily, byl nucen vydat ve věci závěrečné stanovisko. V něm mj. navrhl, aby sociální pracovníci v podobných případech vždy před podáním návrhu na předběžné opatření zjišťovali možnost a zájem členů širší rodiny o převzetí dětí do péče, aby v případě umístění dětí do ústavního zařízení byla rodina řádně poučena o možnosti žádat o krátkodobé pobyty dětí v rodině nebo aby při rozhodování o krátkodobých pobytech bylo postupováno plně v souladu s ustanovením § 30 zákona o sociálně-právní ochraně dětí (tedy především pokud ředitel ústavního zařízení žádosti rodiny o pobyt dítěte mimo ústav nevyhoví, je třeba, aby o tom bylo vydáno písemné zamítavé rozhodnutí s náležitým odůvodněním).

Ke dni zpracování této souhrnné zprávy ochránce vyčkává na reakce dotčených úřadů.

Střídavá péče

Dítě má právo na výchovu obou rodičů, při rozhodování o střídavé péči je nicméně třeba respektovat zdravotní a psychické potřeby dítěte. Zájem dítěte má být sledován podle zákona o rodině i s ohledem na osobnost dítěte, jeho schopnosti a vývojové možnosti. **Prioritou při navrhování střídavé výchovy má být především zdravý psychický vývoj dítěte.** Ochránce zastává názor, že v rané fázi vývoje dítěte (tzn. do 3 let věku dítěte) střídavá výchova vhodná není, pokud je péče rodiče na rodičovské dovolené řádná. Je třeba brát ohled na vývoj psychiky dítěte a tomu uzpůsobit styk s druhým rodičem. Sociální pracovníci/pracovnice by v těchto případech měli vycházet z poznatků vývojové psychologie dětí. V případě negativních závěrů soudních znalců o vhodnosti střídavé péče by ji orgán sociálně-právní ochrany dětí neměl navrhopvat, ani když jde o návrh na prozatímní úpravu poměrů do doby, než soud rozhodne ve věci samé.

Pokud jeden z rodičů se střídavou péčí nesouhlasí, rovněž není vhodné střídavou péči autoritativně nařizovat. Tímto postupem by mohly být **poškozeny zájmy dítěte**. Střídavá výchova proti vůli jednoho z rodičů nepřináší jistotu, že bude vykonávána kvalitně a že bude pro dítě přínosná. Pokud by se střídavá péče neosvědčila, dítě by pak navíc bylo vystaveno opakovanému řízení o uspořádání vztahů rodičů k dítěti. Střídavá výchova tak nemá být kompromis, který ve sporu rodičů orgán sociálně-právní ochrany dětí navrhuje, aniž by přihlédl ke skutečnému zájmu dětí (viz též nález Ústavního soudu ze dne 27. ledna 2005, sp. zn.: I. ÚS 48/04).

Extrémním případem je i střídavá péče, kdy dítě v podstatě svého rodiče nevidí, protože je natolik pracovně zaneprázdněný, že o dítě fakticky pečují třetí osoby (partner, chůva atd.)

Skutečnostmi vylučujícími stanovení střídaté péče jsou tedy podle ochránce útlý věk dítěte, nesouhlas jednoho rodiče, špatná komunikace mezi rodiči, popouzení dítěte jedním rodičem proti druhému či nadměrné pracovní vytížení jednoho z rodičů tak, že péče o dítě je fakticky zajišťována prostřednictvím třetích osob.

Podnět sp. zn.: 74/2008/VOP/HVZ

Není v nejlepším zájmu dítěte prosazovat střídatou péči u dítěte batolecího věku a proti vůli jednoho z rodičů.

Na ochránce se obrátila paní R. H. se stížností proti postupu orgánu sociálně-právní ochrany dětí Úřadu městské části Praha 4 (dále „OSPOD“) při výkonu sociálně-právní ochrany její dcery. V době, kdy mělo dítě 15 měsíců, OSPOD navrhl proti vůli matky střídatou výchovu po 14 dnech. Soud návrh nepřijal, upravil však velmi široký styk otce s dítětem blížící se střídaté výchově. Střídatou péčí, zvláště po 14 dnech, jak bylo opatrovníkem navrhováno, soud rozhodl pro takto malé dítě jako nevhodnou. Odvolací soud vrátil věc soudu prvního stupně a konstatoval, že styk dítěte s otcem byl stanoven neobvykle široce a blíží se střídaté výchově. Soud prvního stupně podle názoru odvolacího soudu nepřihlédl k tomu, že je dítě ve věku, kdy má silnou vazbu na matku jako na nejbližší osobu, je na ní závislé a že dosud trávilo s otcem podstatně méně času (2 dny v týdnu). U dítěte se začaly projevovat poruchy spánku, budilo se v noci každou hodinu, plakalo a volalo matku. Dle vyjádření pedopsychiatra bylo dítě ve věku, kdy stále ještě trvá fixace na nejbližší osobu v rodině, kterou pro ni představovala matka. Násilné narušení těchto vazeb může u dítěte v nízkém věku (obvykle do 3 let věku) znamenat nebezpečí poškození psychického vývoje. Při novém projednání věci soudem OSPOD opět navrhoval ve 2 letech věku dítěte široký styk dítěte s otcem blížící se střídaté výchově. Soud nakonec s ohledem na nízký věk dítěte upravil styk úžeji.

Nadřízený správní orgán (Magistrát hlavního města Prahy; dále „Magistrát“) neshledal stížnost matky proti postupu sociálních pracovníků důvodnou. Otázkou objektivit sociálních pracovníků a vhodnosti střídaté výchovy u batolete, kterou OSPOD navrhoval, se přitom nezabýval.

Ochránce v daném případě dospěl k závěru, že OSPOD nejednal v nejlepším zájmu dítěte, když navrhoval střídatou výchovu u 15měsíčního dítěte po 14 dnech a pokud později prosazoval příliš široký styk blížící se střídaté výchově a nezohlednil zprávy odborníků ani věk dítěte. Postup OSPOD byl neodborný, nekorespondoval s poznatky vývojové psychologie a byl schopný dítě psychicky poškodit.

Ochránce rovněž hodnotil postup Magistrátu tak, že vyřízení stížnosti nebylo dostatečné. Nebyly projednány všechny body stížnosti, zejména návrh střídaté výchovy bez přihlídnutí k odbornému posouzení. Podle ochránce tak v dané věci selhal stížnostní mechanismus, neboť nadřízený správní orgán stížnost označil za nedůvodnou a neodhalil zásadní pochybení OSPOD při navrhování střídaté výchovy u dítěte batolecího věku a proti nesouhlasu matky.

S ohledem na nesouhlasný postoj dotčených úřadů (především Magistrát i nadále trvá na tom, že střídatá výchova je vhodná i pro děti nejútlejšího věku) byl ochránce nucen vydat závěrečné stanovisko, v němž navrhl, aby OSPOD přijal opatření, které by zaručilo, že při uvažování o střídaté výchově budou sociální pracovníci/pracovníci v budoucnu posuzovat psychické potřeby dětí v batolecím věku. Vůči Magistrátu potom požadoval, aby byla postížena osoba, která byla odpovědná za selhání stížnostního mechanismu, a aby byla přijata opatření, která by zaručila, že při prošetřování stížností budou projednány všechny body stížnosti.

Vzhledem k tomu, že ani po vydání závěrečného stanoviska nedošlo ke změně postoje dotčených úřadů, bude ochránce nucen o věci vyrozumět nadřízený úřad.

Náhradní rodinná péče a dávky státní sociální podpory

Na základě upozornění ochránce práv došlo k posílení metodického působení Ministerstva práce a sociálních věcí vůči orgánům sociálně-právní ochrany dětí. Bylo opětovně zdůrazněno, že **poradenství orgánů sociálně-právní ochrany dětí by mělo zahrnovat nejen úpravu výchovy dítěte, ale také základní informace týkající se zabezpečení potřeb dítěte prostřednictvím sociálních dávek.** Informační povinnost orgánů sociálně-právní ochrany dětí by se tak měla projevit zejména v těch případech, kdy prarodiče převezmou péči o dítě za rodiče, kteří ji nejsou schopni vykonávat, avšak nevědí o tom, že pro to, aby mohli pobírat sociální dávky (přídavky na dítě, sociální příspěvek) je nezbytné, aby legalizovali faktický stav tím, že zahájí řízení o svěřeni dítěte do péče (nárok na dávky mají až od okamžiku právní moci rozhodnutí, kterým jim bude dítě svěřeno).

V oblasti **poskytování sociálních dávek pěstounské péče** je situace obdobná. Ochránce proto podporuje přijetí novely ustanovení § 43 zákona o státní sociální podpoře (zákon č. 117/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů), kterým by se zpřesnila dikce předmětného ustanovení. Prozatím platí, že bylo-li před rozhodnutím soudu o svěřeni dítěte do pěstounské péče dítě rozhodnutím příslušného orgánu dočasně svěřeno do péče osoby, která má zájem stát se pěstounem, má tato osoba nárok na pěstounské dávky ode dne uvedeného v tomto rozhodnutí. V současné době je nicméně sporné, zda se za rozhodnutí příslušného orgánu považuje pouze rozhodnutí orgánu sociálně-právní ochrany dětí o předpěstounské péči nebo zda vznikne nárok na dávky v případě rozhodnutí soudu o předběžném opatření o svěřeni dítěte do péče jiné fyzické osoby, která žádá o to stát se pěstounem. Navrhovaná změna tak, jak byla mimo jiné předmětem tzv. rodinného balíčku (usnesení vlády ze dne 19. listopadu 2008, č. 1451), by podle ochránce měla výkladové problémy vyjasnit, a zásadně tak zlepšit postavení příbuzných, kteří mají zájem stát se pěstouny.

2 / 4 / Zdravotnictví

Postup krajských úřadů při vyřizování stížností na zdravotní péči

Při řešení podnětů týkajících se vyřizování stížností na nestátní zdravotnická zařízení krajskými úřady se ochránce střetává s problémem nedořešené právní úpravy správního trestání.

Stížnost se v případě zjištění pochybení považuje za vyřízenou teprve, jsou-li přijata nápravná opatření. Dle ustanovení § 14 zákona o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních (zákon č. 160/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů), může příslušný krajský úřad jako registrující orgán uložit provozovateli zdravotnického zařízení pokutu za porušení povinnosti vyplývající z tohoto zákona a ze zákona o péči o zdraví lidu (zákon č. 20/1966 Sb., ve znění pozdějších předpisů). **Předpis však nestanoví výši pokuty**, ani neodkazuje na žádný jiný obecný předpis, kterým by byl upraven rozsah sankce. Za dané situace tedy **nelze pokutu uložit**. Na tuto skutečnost již ochránce opakovaně upozornil Ministerstvo zdravotnictví, přičemž jeho vedení přislíbilo zohlednění této skutečnosti při přípravě legislativních změn. Dosud však k nápravě nedošlo (viz též str. 162).

Krajské úřady za stávající právní úpravy do jisté míry oprávněně argumentují tím, že nemají potřebný nástroj k zajištění úplného vyřízení stížností v dané věci. Ani za této situace však nemůže krajský úřad rezignovat na svou úlohu stížnost řádně a v dostatečném rozsahu prošetřit a využít případně i dalších možností pro objasnění případu a přijetí opatření k nápravě, které platná právní úprava nabízí (tj. např. místní šetření u provozovatele zdravotnického zařízení, součinnost dalších subjektů, jako jsou zdravotní pojišťovny apod.)

Podnět sp. zn.: 6888/2008/VOP/KPV

Při vyřizování stížnosti na nečinnost střediska nemoci z povolání při vydávání posudku, kterým se uznává nebo neuznává nemoc z povolání, je krajský úřad povinen sledovat, zda došlo k nápravě zjištěného pochybení, tj. zda byl posudek vydán.

Pan J. C. požádal v listopadu 2007 zdravotnické zařízení příslušné k uznávání nemocí z povolání o vydání posudku, kterým se uznává nemoc z povolání. V srpnu 2008 se obrátil se stížností napadající nečinnost dotčeného zařízení na Krajský úřad Moravskoslezského kraje, neboť žádný posudek neobdržel (dostal pouze opakovaná písemná vyjádření ředitele zdravotnického zařízení, že již v říjnu 2007 podstoupil vyšetření se zaměřením na eventuální rizika poškození zdraví z práce, přičemž nemoc z povolání u něho nebyla prokázána). Krajský úřad dospěl k závěru, že zdravotnické zařízení posudek vystavit mělo, avšak stížnost na nečinnost nepovažoval, s ohledem na korespondenci mezi panem J. C. a zdravotnickým zařízením, za důvodnou.

Ochránce vyhodnotil postup krajského úřadu jako chybný. Neztotožnil se se závěrem úřadu, že stížnost na nečinnost je nedůvodná. Posudkovou činnost, jejíž výstup je přezkoumatelný vedoucím zdravotnického zařízení, resp. správním úřadem, totiž není možno nahradit neformálními přípisy, proti nimž se nelze řádně bránit. Ochránce také úřadu vytkl, že vyřizování stížnosti ukončil odesláním dopisu, v němž sice konstatoval, že posudek měl být vydán, avšak již dále nesledoval, zda zařízení následně posudek skutečně vydalo. Úřad argumentoval nemožností uložit zdravotnickému zařízení sankci za porušení povinnosti, přitom si ani neověřil, jak zdravotnické zařízení na zjištěné pochybení reagovalo.

Na jednání všech zúčastněných stran, které ochránce svolal, krajský úřad i zdravotnické zařízení uznaly svá pochybení a zdravotnické zařízení se zavázalo posudek vydat.

Podnět sp. zn.: 1456/2008/VOP/EH

Nejsou-li důsledně využity možnosti, které platná právní úprava nabízí pro objasnění předmětu stížnosti na nestátní zdravotnické zařízení, nelze považovat stížnost za řádně prošetřenou a vyřízenou. Totéž platí i pro případ, kdy je zjištěno pochybení, ale úřad již neusiluje o přijetí opatření k nápravě.

Na základě podnětu pana J. N. se ochránce zabýval postupem Magistrátu hlavního města Prahy a Úřadu pro ochranu osobních údajů při vyřizování stížností na neoprávněné nakládání se zdravotnickou dokumentací. Ošetřující lékařka manželky pana J. N. měla z nestátního zdravotnického zařízení, ve kterém do té doby poskytovala zdravotní péči, neoprávněně odnést zdravotnickou dokumentaci manželky pana J. N. i dalších pacientek do své privátní praxe.

Ochránce konstatoval, že se dotčené úřady dopustily pochybení, když nepověřily, jakým způsobem zdravotnické zařízení jako správce osobních údajů obsažených ve zdravotnické dokumentaci tuto dokumentaci vede a nakládá s ní (např. nedošlo k využití součinnosti s dalšími subjekty při provedení kontroly, uložení pořádkové pokuty za neposkytnutí potřebné součinnosti apod.)

Ochránce proto vyzval úřady ke zjednání nápravy, avšak úřady se s jeho hodnocením plně neztotožnily. Ke dni zpracování této zprávy si ochránce od úřadů vyžádal další podklady, aby mohl vypracovat své závěrečné stanovisko.

Postup krajských úřadů při registraci nestátních zdravotnických zařízení

Dle platné právní úpravy provede orgán příslušný k registraci (krajský úřad, Magistrát hlavního města Prahy nebo Ministerstvo zdravotnictví) registraci nestátního zdravotnického zařízení na základě žádosti provozovatele tohoto zařízení. Žádost musí kromě jiných, v zákoně uvedených podstatných náležitostí, obsahovat tzv. **souhlas orgánu příslušného k registraci** s personálním a věcným vybavením, s druhem a rozsahem zdravotní péče poskytované nestátním zařízením.

V souvislosti se shora uvedeným je Ministerstvo zdravotnictví zmocněno k **vydání prováděcí právní úpravy**, kterou mimo jiné stanoví požadavky na technické a věcné vybavení zdravotnických zařízení. V současné době se jedná o vyhlášku č. 49/1993 Sb., o technických a věcných požadavcích na vybavení zdravotnických zařízení, ve znění pozdějších předpisů, která však již svým obsahem **neodpovídá aktuálnímu stavu** a nereflktuje některé nové typy (nestátních) zdravotnických zařízení (viz též str. 162).

Šetření z vlastní iniciativy sp. zn.: 2481/2009/VOP/MP

V řízení o udělení souhlasu, který je nezbytným podkladem pro registraci nestátního zdravotnického zařízení, jsou registrující správní orgány povinny ukládat povinnosti toliko podle zákona nebo na základě zákona způsobem, který zákon stanoví. Absentuje-li právní úprava, nelze podmínky pro udělení souhlasu stanovit, neboť tímto dochází k nezákonnému postupu, jehož důsledkem je nerovný přístup vůči žadatelům o registraci.

V uplynulém roce zahájil ochránce šetření z vlastní iniciativy ve věci rozdílných postupů krajských úřadů při rozhodování o udělení registrace k provozu nestátních zdravotnických zařízení, v nichž by zdravotní péče byla poskytována tzv. porodními asistentkami. Impulsem pro zahájení šetření byly zprávy z médií, a to v souvislosti s probíhajícím soudním řízením ve věci žalobce Porodní dům U čápa, o. p. s., které vzbuzovaly vážné pochybnosti o jednotném postupu registrujících správních orgánů vůči žadatelům o registraci.

Ochránce si vyžádal vyjádření všech registrujících správních orgánů a seznámil se též s názorem Ministerstva zdravotnictví. Šetřením bylo zjištěno, že v České republice skutečně dochází k nerovnému přístupu k žadatelům o registraci, resp. je po nich v rámci jednotlivých krajů vyžadováno splnění rozdílných povinností, některých dokonce zcela nad rámec zákona. Současně bylo šetřením zjištěno, že legislativa upravující danou oblast, zejména jde-li o vyhlášku č. 49/1993 Sb., o technických a věcných požadavcích na vybavení zdravotnických zařízení, ve znění pozdějších předpisů, není dostačující.

Na základě zjištěných skutečností vydal ochránce zprávu o šetření, v níž poukázal na nesprávný postup některých registrujících správních orgánů. Konstatoval rovněž pochybení Ministerstva zdravotnictví spočívající v jeho nedostatečné legislativní činnosti (nevypracování odpovídající prováděcí právní úpravy).

V současné době ochránce ke své zprávě obdržel vyjádření ministerstva, na základě něhož vypracuje závěrečné stanovisko.

Zpoplatnění nahlížení do zdravotnické dokumentace

Ochránce se zabýval postupem Ministerstva zdravotnictví při vyřizování stížností na výši **částky** vyúčtované zdravotnickým zařízením za **pořízení kopie zdravotnické dokumentace**.

Dle platné právní úpravy má pacient právo na pořízení kopie zdravotnické dokumentace vedené o jeho osobě, stejně jako na pořízení jiných zápisů vztahujících se k jeho zdravotnímu stavu. Není-li pořízení kopie hrazeno z veřejného zdravotního pojištění (pacient například žádá o vyhotovení kopie dokumentace za období několika let předchozí léčby) je zdravotnické zařízení oprávněno účtovat úhradu, která však **nesmí přesáhnout náklady spojené s jejich pořízením**.

Podnět sp. zn.: 2743/2008/VOP/EH

Ministerstvo zdravotnictví je při vyřizování stížností na výši nákladů na pořízení kopie zdravotnické dokumentace vyúčtovaných zdravotnickým zařízením povinno hodnotit správnost vyúčtování se znalostí rozsahu i obsahu příslušné zdravotnické dokumentace.

Na základě podnětu pana M. H. šetřil ochránce postup Ministerstva zdravotnictví při vyřizování stížnosti na postup fakultní nemocnice při poskytování kopií ze zdravotní dokumentace. Pan M. H. považoval částku za pořízení kopie jeho zdravotnické dokumentace za nepřiměřeně vysokou (jako neoprávněné se mu jeví zejména vyúčtování nákladů za práci lékaře při prostudování dokumentace pro účely vyhotovení její kopie).

Ochránce v daném případě vnímal jako oprávněné nejen vyúčtování nákladů za vyhotovení kopie dokumentace, ale i za práci lékaře, který se věnoval prostudování dokumentace. Dokumentace totiž obsahovala zápisy o autorizovaných psychologických metodách a popisu léčby psychoterapeutickými prostředky, tedy údaje, na něž pacient nemá nárok, přičemž vyhodnocení údajů, které je možné pacientovi poskytnout, nelze svěřit osobě bez příslušné odbornosti.

Ochránce však šetřením dospěl k závěru, že se ministerstvo při vyřizování stížnosti pana M. H. dopustilo pochybení tím, že neověřilo rozsah a obsah zdravotnické dokumentace. Opětovným prošetřením případu při fyzické kontrole dokumentace pak Ministerstvo zdravotnictví zjistilo, že zdravotnické zařízení nesprávně účtovalo práci technicko-hospodářského pracovníka, a celková částka za pořízení kopie dokumentace tak měla být nižší.

Vzhledem k tomu, že ministerstvo uložilo vedení zdravotnického zařízení zjednat ve věci nápravu a snížit účtovanou částku, ochránce šetření ukončil.

Zdravotní pojištění

Ochránce v souhrnných zprávách opakovaně poukazoval na skutečnost, že zdravotní pojišťovny vymáhají dlužné pojistné i po **uplynutí pětileté promlčecí lhůty** stanovené v ustanovení § 16 zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění (zákon č. 592/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Ochránce proto v této souvislosti zmiňuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. srpna 2008, sp. zn.: 3 Ads 24/2008, v němž se soud zabýval otázkou povahy promlčení pojistného na veřejné zdravotní pojištění.

Promlčení je institut soukromého práva, užívá se i ve veřejném právu, kde však má fakticky vlastnosti prekluze, tj. zániku práva. O promlčení v soukromoprávním smyslu se v předpisech veřejného práva jedná pouze tehdy, pokud takový předpis stanoví, že správní orgán přihlíží k promlčení jen k námitce účastníka řízení. Pokud takovéto ustanovení veřejnoprávní předpis neobsahuje, je tím de facto míněna prekluze, ke které správní orgán přihlíží z úřední povinnosti.

Podle ustanovení § 16 odst. 1 zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění se právo přepsat dlužné pojistné promlčuje za pět let ode dne splatnosti. Byl-li proveden úkon ke zjištění

výše pojistného nebo jeho vyměření, plyne nová promlčecí lhůta ode dne, kdy se o tom plátce pojistného dozvěděl. Citované ustanovení nestanovuje žádnou další podmínku, že správní orgán přihlíží k promlčení jen k námitce účastníka řízení. **Pětiletou lhůtu dle § 16 je tedy třeba vykládat jako prekluzivní**, což znamená, že právo zdravotní pojišťovny předepsat dlužné pojistné marným uplynutím uvedené lhůty zaniká. K této skutečnosti přitom musí zdravotní pojišťovna přihlížet z úřední povinnosti, nikoliv k námitce dlužníka.

2 / 5 / Soudy

Průtahy v soudních řízeních

V agendě státní správy soudů se ochránce zabýval zejména stížnostmi na délku řízení a průtahy v soudních řízeních. Při vyřizování stížností na průtahy v soudních řízeních dle zákona o soudech a soudcích (zákon č. 6/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů) nadále přetrvává stav, kdy někteří předsedové soudů vyřizují stížnosti se závěrem, že jsou nedůvodné, ačkoliv byly zjištěny průtahy (i když se jednalo o průtahy objektivní povahy – způsobené např. přetížeností soudce či senátu, změnou soudce atd.) Na druhou stranu se ochránce opakovaně setkával s průtahy, které byly způsobeny účastníky řízení, zejména nedostavováním se k nařízeným jednáním, obstrukcemi při doručování písemností atd. Pokud jde o předmět soudních řízení, v nichž občané namítají průtahy či nepřiměřenou délku řízení, opět **převažovala občanskoprávní řízení**: řízení o vypořádání společného jmění manželů (provázené průtahy mj. v souvislosti s vypracováním znaleckých posudků), řízení opatrovnická, pracovněprávní spory, řízení o dědictví. Méně než v minulých letech ochránce řešil stížnosti na průtahy v konkurzních či obchodních řízeních.

V roce 2009 ochránce zaznamenal větší počet stížností na **průtahy v dovolacích řízeních u Nejvyššího soudu České republiky**. Situaci dovolací agendy u tohoto soudu zejména v občanskoprávních věcech považuje ochránce za nepříznivou, neboť se opakovaně setkal s průtahy, jejichž délka činila téměř 2 roky. Proto požádal předsedkyni Nejvyššího soudu o podání zprávy o stavu dovolací agendy, průměrné délce dovolacích řízení a opatřeních, která jsou činěna k zabránění nárůstu počtu nevyřízených věcí a prodlužování délky dovolacích řízení.

Z vyjádření předsedkyně soudu ochránce zjistil, že k 31. srpnu 2009 evidoval soud 5 734 dovolání v civilních věcech (rejstřík Cdo). Průměrná délka dovolacího řízení činila v této agendě podle stavu z května 2009 372 dnů. Předsedkyně soudu sdělila, že si je vědoma nárůstu počtu nevyřízených věcí a prodlužování dovolacího řízení. Ochránce v této souvislosti uvítal opatření, kterými se předsedkyně snaží této situaci čelit (posílení přetížených senátů, ukládání harmonogramů vyřizování věcí starších dvou let, přijetí „Opatření v oblasti pořadí vyřizování jednotlivých věcí“, prověřování činnosti jednotlivých senátů). Přesto informace o průměrné délce dovolacího řízení a celkovém zatížení dovolacího soudu nepovažuje ochránce za uspokojivé. Proto se hodlá situaci dovolací agendy tohoto soudu dále zabývat (závěrem roku si vyžádal další zprávu o zatížení jednotlivých senátů Nejvyššího soudu a o počtech nedodělků).

Situace Okresního soudu v Hodoníně

Ochránce obdržel několik stížností na průtahy v soudních řízeních vedených u Okresního soudu v Hodoníně, které se týkaly činnosti senátu 4C občanskoprávního úseku. V tomto senátu došlo k neobvyklé situaci, kdy se soudce, který věci do té doby vyřizoval, ke dni 31. prosince 2007 vzdal funkce soudce, přičemž nový soudce, který po něm agendu převzal, byl v těchto věcech nečinný až do 30. dubna 2009, kdy rovněž ukončil výkon funkce soudce. V řadě řízení, které tato změna soudců postihla, došlo k závažným průtahům.

Ochránce zjistil, že soudce, který senát od 1. února 2008 převzal, byl ve většině starších případů po celé své období ve funkci nečinný, jeho rezignace však znemožnila jeho potrestání. Zjištěné průtahy ochránce ve zprávách o šetření vytkl a doporučil předsedovi a místopředsedkyni soudu zvážit, zda ze situace, k níž došlo v souvislosti s problémovou prací soudce, která nebyla vedením soudu včas řešena, vyvodí i osobní důsledky. Po zjištění závažných problémů ve věcech vyřizovaných tímto soudcem totiž podle ochránce **mělo vedení soudu včas učinit opatření, která by zabránila vzniku dalších průtahů**. Situaci bylo možné řešit např. včasným **přerozdělením spisů** dalším soudcům tak, jak se stalo po skončení výkonu funkce nového soudce (ochránce následně ověřil, že tito soudci ve spisech neprodleně učinili úkony a v některých případech již bylo rozhodnuto). Pokud jde o osobní odpovědnost předsedy soudu, po vydání zprávy o šetření ochránce shledal, že dosavadnímu předsedovi soudu dnem 30. září 2009 zanikla funkce předsedy soudu uplynutím funkčního období (dle novely zákona o soudech a soudcích č. 314/2008 Sb.)

Ochránce je známo, že personální situace na občanskoprávním úseku Okresního soudu v Hodoníně je dlouhodobě nepříznivá (3 soudkyně jsou na mateřské dovolené, 1 soudkyně v dlouhodobé pracovní neschopnosti) a že byly vzneseny požadavky na zvýšení počtu asistentů (v současné době u soudu pracují pouze 3 asistenti). Krajský soud v Brně, který provedl v roce 2009 u Okresního soudu v Hodoníně prověrku v civilní agendě, nicméně novému vedení okresního soudu sdělil, že žádné další asistenty není možné přijmout z důvodu nedostatku finančních prostředků. Ačkoliv ochránce považuje situaci tohoto okresního soudu nadále za vážnou, uvítal zodpovědný přístup nově pověřené předsedkyně řešit problémy soudu a činit kroky k tomu, aby k podobným situacím již v budoucnu nedocházelo.

Soudní znalci a tlumočníci

Rostoucí počet podnětů týkajících se činnosti soudních znalců vedl ochránce k tomu, aby shrnul nejčastější problémy, s nimiž se v této oblasti setkává, a předložil jejich analýzu Poslanecké sněmovně (viz Informace o činnosti veřejného ochránce práv za třetí čtvrtletí 2009, dostupná z <http://www.ochrance.cz/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu>). Tentýž dokument adresoval také ministryni spravedlnosti. Ochránce se setkává přitom jak se stížnostmi účastníků (zdůrazňující zejména **vliv znaleckého dokazování na délku řízení** nebo **nemožnost účinně kontrolovat odbornost znalců**), tak samotných soudních znalců či tlumočnicků, jejichž předmětem byly zejména nedostatky jmenovací či odvolávací procedury.

Značným problémem je zastaralá a nedostačující právní úprava znalecké a tlumočnické činnosti. Ochránce proto uvítal iniciativu předchozího ministra spravedlnosti JUDr. Jiřího Pospíšila, který na podzim roku 2008 předložil vládě návrh rozsáhlé **novely zákona o znalcích a tlumočnících**. Současná ministryně spravedlnosti se rozhodla tento návrh stáhnout s tím, že efektivnější je přijetí zcela nové právní úpravy. Ministerstvo proto zahájilo práce na **věcném záměru nového zákona o znalcích a tlumočnících**, na jehož přípravě by se měli podílet také pracovníci z Kanceláře veřejného ochránce práv. Od nové právní úpravy ochránce očekává zejména zpřesnění předpokladů pro jmenování znalcem, jakož i jednotnou a transparentní úpravu jmenovací procedury, upřesnění podmínek výkonu znalecké činnosti, způsobu kontroly odbornosti znalců a dohledu nad samotným výkonem jejich činnosti.

Veřejnost soudních jednání

Ochránce již dříve kritizoval praxi, kdy soudce při jednání požadoval **prokázání totožnosti** po osobách přítomných v jednací síni jako veřejnost (zpravidla se tak stalo po jejich oznámení, že hodlají pořizovat z jednání zvukový záznam), a to **pod sankcí vyloučení veřejnosti z jednání**. Ochránce si je vědom toho, že uvedený problém často vzniká u osob, které chodí k soudnímu jednání cíleně

provokovat, přičemž jejich chování může nezkušeného soudce vyvést z míry. Ani tím však nelze legitimování těchto osob či dokonce dodatečné vyloučení veřejnosti z jednání ospravedlnit. Ochránce proto seznámil předsedy soudů se svými poznatky a požádal je, aby dohlíželi na chování soudců v souladu s platným právem a preventivně přispívali k tomu, že institut vyloučení veřejnosti bude využíván pouze v odůvodněných případech.

Problémy s vyplácením odměn z rozpočtu soudu

Ochránce obdržel několik podnětů, které poukazyvaly na **opožděné vyplácení odměn z rozpočtu soudu** (podobně jako v roce 2008 se podněty týkaly odměn advokátů za nutnou obhajobu, znalečného, tlumočného a také odměn přísedících). Na nevyhovující strukturu resortního rozpočtu a nedostatek prostředků na úhradu trvale rostoucích mandatorních výdajů soudů ochránce již upozorňoval v Souhrnné zprávě o své činnosti za rok 2008. Vzhledem k tomu, že problém přetrvává, považuje za nutné na něj upozornit opětovně, byť si je vědom, že díky aktuálnímu stavu veřejných financí bude dosažení uspokojivého řešení obtížnější.

Průtahy při vyřizování žádostí o přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu dle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci

Ochránce obdržel několik stížností na nečinnost Ministerstva spravedlnosti při vyřizování **žádostí o přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu** dle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci (zákon č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů), kdy ministerstvo žadatele **ve lhůtě 6 měsíců nevyrozumělo o stanovisku k uplatněné žádosti** (ochránce je přitom toho názoru, že ačkoliv zákon ministerstvu lhůtu pro vyřízení žádostí nestanoví a ministerstvo ani nevydává své stanovisko v režimu správního řízení, mělo by Ministerstvo spravedlnosti vydat své stanovisko do šesti měsíců od doručení žádosti, neboť tomu odpovídá stavení běhu promlčecí lhůty – § 35 citovaného zákona). Pokud z důvodu velkého počtu vyřizovaných žádostí či z jiných objektivních důvodů není v možnostech ministerstva lhůtu dodržet, je třeba, aby žadatele o této skutečnosti vyrozumělo. Pokud ministerstvo v řešených případech nevyrozumělo žadatele o svém stanovisku k uplatněné žádosti ve lhůtě jednoho roku od podání žádosti a nereagovalo ani na urgence vyřízení věci, ochránce konstatoval, že takový postup nebyl v souladu s principy dobré správy.

Ochránce požádal ministerstvo o vysvětlení důvodů časové prodlevy při vyřizování předmětných žádostí a rovněž o podání informací o současné **situaci na odboru odškodňování** (zejména o počtu došlých a vyřízených žádostí, personální situaci odboru apod.) Z vyjádření, které ochránce obdržel, vyplývá, že důvodem, proč se žádosti o zadostiučinění nedaří vyřizovat ve lhůtě šesti měsíců, je jednak neadekvátní poměr počtu pracovníků (vyřizování agendy zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení je náplní 7 odborných referentů – právníků), jednak zvětšující se počet žalob, ke kterým je nutné podávat vyjádření, nebo nutnost vyžádat si soudní spisy od soudů za účelem řádného posouzení žádostí (soudy ne vždy zapůjčí spisy včas nebo nechtějí soudní spisy zapůjčit z důvodů probíhajících úkonů v řízení).

Ochránce považuje problematiku doby vyřizování žádostí o zadostiučinění za nemajetkovou újmu za jeden z významných problémů, kterými by se ministerstvo mělo zabývat, a proto hodlá v této záležitosti s Ministerstvem spravedlnosti dále jednat.

Státní dohled nad exekuční činností

Ochránce se pravidelně setkává se stížnostmi směřujícími vůči postupu soudních exekutorů. Proti exekutorům (ani Exekutorské komoře) však ochránce přímo zasáhnout nemůže. Vzhledem k tomu,

že státní dohled nad exekuční činností přísluší Ministerstvu spravedlnosti anebo (od 26. června 2009) předsedovi okresního soudu, do jehož obvodu je exekutor jmenován, či předsedovi okresního soudu, který exekutora provedením exekuce pověřil, může se ochránce zabývat pouze jejich dohledovou činností. Uvedené orgány státního dohledu jsou oprávněny posoudit zákonnost postupu exekutora, dodržování kancelářského řádu a délku/plynulost exekučního řízení. Ochránce potom v konkrétních případech hodnotí, zda dohledová činnost je vykonávána v souladu s právem a principy dobré správy.

Mezi nejvýznamnější případy, kterými se ochránce v souvislosti se státním dohledem nad exekuční činností zabýval, byl **postup exekutora** spočívající v **zabavování peněz** pocházejících z **vyplacených dávek pomoci v hmotné nouzi v budově Magistrátu města Chomutov**. Ochránce v této souvislosti podal Ministerstvu spravedlnosti podnět k výkonu dohledu, neboť dle jeho názoru tyto částky exekuci nepodléhají.

Ministerstvo spravedlnosti o výsledku svého postupu ochránce vyrozumělo až v říjnu 2009 (vyčkávalo, jak soudy rozhodnou o návrzích na částečné zastavení exekuce). Ztotožnilo se pak s názorem exekutora, že „rozhodnutí, zda dávky pomoci v hmotné nouzi exekuci prodejem movitých věcí podléhají, je zásadně na rozhodnutí soudu v řízení o částečném zastavení exekuce“. Pod dojmem existence rozdílných a navzájem si odporujících rozhodnutí vydaných soudy (tři návrhy na zastavení exekuce byly zamítnuty, ve třech případech soudy naopak exekuce zastavily) podalo **ministerstvo Nejvyššímu soudu podnět k vydání sjednocujícího stanoviska**.

Ochránce trvá na tom, že bez ohledu na rozdílné teoretické názory není pochyb o **nepostižitelnosti dávek pomoci v hmotné nouzi**. Přestože skutečně jen soud mohl exekuci z důvodu její nezákonnosti částečně zastavit, exekutor pochybil již tím, že záměrně postihoval peníze pocházející z jinak nepostižitelných dávek.

Správa státního zastupitelství

Působnost ochránce se rozšířila na orgány správy státního zastupitelství již počátkem roku 2006. Na rozdíl od agendy státní správy soudů jsou však stížnosti na výkon správy státního zastupitelství spíše ojedinělé. Mezi problémy, kterými se ochránce v uplynulém roce v této oblasti zabýval, patří problematika **poskytování informací ze strany orgánů správy státního zastupitelství**. Ochránce se v této souvislosti setkal s nedostatky, které souvisely s **nesprávným výkladem hmotněprávních a procesněprávních ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím** (zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Konkrétně se jednalo o nesprávný výklad vztahu zákona o svobodném přístupu k informacím a ustanovení § 8a trestního řádu (zákon č. 141/1960 Sb., ve znění pozdějších předpisů), chybnou interpretaci výkladu pojmu informace a dále o doručování datových zpráv na elektronickou podatelnu a problematiku elektronického podpisu u žádostí o informace učiněných elektronicky.

V návaznosti na výsledky šetření ochránce využil svého oprávnění podle § 22 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv a **ministři spravedlnosti navrhli, aby byla upravena Instrukce Ministerstva spravedlnosti** čj. M-1827/99 ze dne 21. prosince 1999, která (v rozporu se zákonem o svobodném přístupu k informacím) vylučovala poskytování informací o trestním řízení.

2 / 6 / Pozemkové právo

Katastr nemovitostí

Obnovení původního zápisu práv na základě rozhodnutí státního orgánu

V oblasti správy katastru nemovitostí se některé podněty týkaly obnovení původního zápisu práva na základě rozhodnutí státního orgánu, z jehož výroku však nebylo patrné, v čí prospěch má být zápis věcného práva proveden (ve výroku totiž bylo rozhodnuto pouze o neplatnosti nabývacího titulu). Rozhodnutí s takovýmto výrokem v zásadě nejsou pro svou neurčitost způsobilá k provedení nebo obnovení zápisu věcného práva do katastru nemovitostí, protože z nich není patrné, komu se má právo obnovit. Existují však výjimky, kdy „neurčitost“ výroku lze překlenout výkladem a zápis práva se tak může obnovit. Jde např. o situace, kdy zákon nepřipouští jiný druh žaloby, než je právě **žaloba na neplatnost určitého právního aktu**.

Podnět sp. zn.: 2306/2009/VOP/DV

Na základě rozhodnutí soudu o neplatnosti dražby je možné obnovit zápis vlastnického práva v katastru nemovitostí pro žalobce, který neplatnost dražby namítal, pokud mezitím dotčená nemovitost nebyla žalovaným převedena na třetí osobu.

Pan J. A. brojil proti jednání Katastrálního úřadu pro Ústecký kraj, katastrální pracoviště Ústí nad Labem, který odmítl obnovit zápis vlastnického práva v jeho prospěch na základě rozhodnutí soudu o neplatnosti dražby.

Ochránce shledal postup katastrálního úřadu nesprávným ze dvou důvodů. Prvním byla skutečnost, že proti dražbě se není možné bránit jinak než podáním žaloby na její neplatnost. Žalobnímu návrhu pak odpovídá i výrok soudu. Druhým důvodem byla skutečnost, že vlastnické právo k nemovitosti, která byla předmětem dražby, se nabývá již příklepem licitátora. Zápis vlastnického práva k nemovitosti se tak v katastru nemovitostí provádí záznamem, který má pouze deklaratorní povahu, na rozdíl od vkladu, který má povahu konstitutivní. Rozhodnutí soudu o neplatnosti dražby tak jednoznačně říká, že vydražitel se nikdy nestal vlastníkem. Pokud nemovitost nebyla převedena v mezidobí na třetí osobu, nebrání nic tomu, aby byl zápis obnoven.

Katastrální úřad se s právním názorem ochránce ztotožnil a zápis ve prospěch stěžovatele obnovil.

Oprava chyby a nezbytnost souhlasného prohlášení

Stejně jako v předešlých letech se na ochránce obrátilo velké množství osob s podněty, které se týkají opravy chyby v katastrálním operátu. Několik podnětů směřovalo proti rozhodnutí katastrálního úřadu o opravě zákresu hranice pozemku v katastrální mapě, zejména pak proti sdělení, že chyba nebude opravena, neboť nebylo doloženo souhlasné prohlášení vlastníků pozemků, že hranice mezi nimi není sporná a nebyla měněna.

Podle ustanovení § 52 odst. 3 písm. b) katastrální vyhlášky (vyhláška č. 26/2007 Sb.) ve znění do 1. července 2009 bylo nutné ke změně geometrického a polohového určení nemovitosti doložit kromě výsledku zeměměřické činnosti i **souhlasné prohlášení vlastníků dotčených nemovitostí** (nejčastěji pozemků), že hranice nebyla měněna a že není sporná. V případech, že mezi dotčenými vlastníky nebyla shoda dosažitelná, musel spor rozhodnout soud. V této souvislosti ochránce upozorňuje osoby, které se na něj obrací, že od 1. července 2009 (novela katastrální vyhlášky č. 164/2009 Sb.) již **souhlasné prohlášení není nutné v případech, kdy z původního výsledku zeměměřické činnosti je chyba zřejmá** nebo pokud se jedná o **opravu na podkladě opravy listiny**.

Poznámky o exekuci a jejich výmaz

Ochránce se zabýval otázkou výmazu poznámky o exekuci z katastru nemovitostí v situaci, kdy je s povinnou osobou **vedeno více exekučních řízení**. Jednalo se o případy, kdy se osoby, u jejichž nemovitostí byly poznámky zapsány, nemohly domoci jejich výmazu, ačkoliv důvod pro zapsání poznámek již pominul (jedna z exekucí již byla provedena). Konkrétně se ochránce zabýval otázkou **výmazu poznámky o ostatních exekučních příkazech** k prodeji nemovitosti, kterou její nový vlastník nabyl ve veřejné dražbě v rámci jedné z exekucí. I přes oznámení soudu, že současný vlastník nemovitost nabyl ve veřejné dražbě, totiž katastrální úřad neprovedl výmaz poznámek o zbylých exekučních příkazech.

Katastrální úřad pro Jihomoravský kraj svůj postup zdůvodnil tím, že pokud je k předmětné nemovitosti nařízeno několik výkonů rozhodnutí a vydáno několik exekučních příkazů, nemá na zánik souběžně probíhajících řízení vliv okolnost, že nemovitosti byla v prvním z těchto řízení vydražena. Usnesení soudu o udělení příklepu v exekučním řízení ani potvrzení soudu o zániku omezení vlastnického práva nepovažoval katastrální úřad za listiny, na jejichž základě by mohl poznámku vymazat. Navíc podle katastrálního úřadu z ustanovení § 14 odst. 1 zákona, kterým se stanoví pravidla pro případy souběžně probíhajících výkonů rozhodnutí (zákon č. 119/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů), vyplývá, že souběžně probíhající řízení sice byla přerušena, ale nezanikla a trvají i nadále. Vymazání poznámek by tak mohlo v uživateli katastru vyvolat nepravdivý dojem, že soudní řízení je již skončeno, zatímco by nadále pokračovalo.

S tímto názorem ochránce polemizoval a konstatoval, že **pokud dojde k prodeji nemovitosti v rámci „nejdříve nařízené exekuce“, nelze již v řízení přerušeném pro souběh exekucí pokračovat** (§ 14 odst. 3 zákona č. 119/2001 Sb.). Ochránce se právě s odkazem na toto ustanovení přiklonil k tomu, že pro zákonem výslovně deklarovanou nemožnost pokračovat v exekuci prodejem předmětné nemovitosti **není zrušení exekučního příkazu ani zastavení exekuce zapotřebí**. Pokud jde o argument katastrálního úřadu, že by vymazání poznámky mohlo v uživateli katastru vyvolat nepravdivý dojem, že soudní řízení je již skončeno, je ochránce toho názoru, že nezbytnost výmazu poznámky má svou logiku pouze k předmětné nemovitosti, nikoliv ve vztahu k celému exekučnímu řízení. Nevymazání předmětných poznámek by tak mohlo naopak vyvolat nepravdivý dojem v oprávněných osobách (věřitelích), že jejich pohledávka může být ještě prodejem nemovitosti uspokojena.

Ochránce v této věci nedospěl ke shodě ani s katastrálním úřadem, ani s Českým úřadem zeměměřičkým a katastrálním. Šetření však ukončil, neboť od 1. listopadu 2009 začala platit novela zákona č. 119/2001 Sb. (novela č. 286/2009 Sb.), která výslovně říká, že zpeněžením nemovitosti zanikají účinky dalších nařízení výkonu rozhodnutí a exekučních příkazů v rozsahu týkajícím se zpeněžené nemovitosti. Touto změnou by měly podobné problémy odpadnout, neboť k zániku účinků příslušných rozhodnutí (a tím i k vymazání poznámek z katastru) by mělo dojít přímo ze zákona. Současně byla exekutorovi stanovena povinnost oznámit skončení exekuce katastrálním úřadům, které o nařízení exekuce mají zapsanou poznámku. Toto oznámení je pak listinou, na jejíž základě katastrální úřad vymaže poznámku o nařízení exekuce.

Pozemkové úpravy

V oblasti pozemkových úprav obdržel ochránce několik podnětů, které ve většině případů nesměřují vůči konkrétním pochybením v rámci řízení, ale proti pozemkovým úpravám jako celku. Ochránce proto zejména objasňuje smysl pozemkových úprav, odlišnosti od „tradičního“ správního řízení a možnosti obrany.

Podnět sp. zn.: 215/2009/VOP/DV

Pozemkový úřad má povinnost předložit katastrálnímu úřadu seznam parcel, které jsou dotčeny pozemkovými úpravami, za účelem vyznačení zahájení pozemkových úprav v katastru nemovitostí.

Pan P. N. zakoupil rodinný dům s pozemkem, který byl zařazen do komplexních pozemkových úprav v k. ú. Těšetice u Bochova, aniž by však tato skutečnost byla patrná z výpisu z katastru nemovitostí. Přitom podle zákona o pozemkových úpravách (zákon č. 139/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů) má být příslušný katastrální úřad informován o zahájení pozemkových úprav. Katastrální úřad pak má na základě tohoto oznámení v části D (jiné zápisy) listů vlastnictví, na kterých jsou zapsány pozemky dotčené zahájenou pozemkovou úpravou, učinit poznámku.

Po provedeném šetření ochránce zjistil, že Pozemkový úřad Karlovy Vary, který řízení o pozemkových úpravách vedl, příslušný katastrální úřad neinformoval. Následně Pozemkový úřad Karlovy Vary své pochybení uznal a napravil.

Restituce

Restituce zemědělského majetku probíhají nepřetržitě od poloviny roku 1991 a naprostá většina restitučních případů je již ukončena (k dořešení v současné době zbývá necelé 1 % z uplatněných restitučních nároků). Vzhledem ke klesající četnosti podnětů v této oblasti ochránce v průběhu roku 2009 zaznamenal spíše ojedinělý problém, a to v souvislosti s formální stránkou správního řízení vedeného pozemkovými úřady. V období největšího nápadu restitučních žádostí některé pozemkové úřady (zjevně ve snaze urychlit vyřízení restitučních podání, která svým obsahem nespádala pod režim zákona o půdě) **vyřídily** tato **podání ve formě prostého sdělení** s tím, že pozemkový úřad není věcně příslušným orgánem k řešení problému žadatele, a poučily jej o tom, kam se má správně obrátit (např. na soud). Byla-li však žádost pozemkovému úřadu podaná způsobem a s náležitostmi dle zákona o půdě (zákon č. 229/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů) měl úřad správně vydat rozhodnutí s výrokem o zamítnutí žádosti/návrhu. Nevydání rozhodnutí (resp. vydání rozhodnutí až na základě opakovaných žádostí žadatele i po více než deseti letech od zahájení řízení) musí ochránce hodnotit jako neodůvodněné průtahy v řízení.

Podnět sp. zn.: 4392//2009/VOP/TM

Zásada rychlosti zavazuje úřad vyřídit každé podání osoby v rozumném a přiměřeném čase bez zbytečných průtahů, případně vyzoomět osobu o důvodech prodlevy a předpokládaném termínu vydání rozhodnutí.

Stěžovatelka I. K. v podání k Pozemkovému úřadu Znojmo z roku 1992 žádala, aby jí bylo přiznáno vlastnické právo k pozemkům na základě práva vydržení. Pozemkový úřad v roce 1993 zaujal stanovisko, že podání nespádá pod režim zákona o půdě (zákon č. 229/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a že o vydržení přísluší rozhodnout pouze soudu. S tímto stanoviskem úřad stěžovatelku seznámil sdělením a považoval podání za vyřízené.

Právní zástupkyně stěžovatelky požádala v roce 2009 o vydání rozhodnutí podle zákona o půdě, přičemž trvala na tom, že předmětné podání bylo uplatněním nároku podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o půdě. Úřad následně v červenci 2009 rozhodnutí vydal, stalo se tak nicméně až po 17 letech od podání žádosti. K časové

prodlevě úřad v rámci šetření sdělil, že z důvodu právní jistoty a ochrany práv žadatelů dospěl k názoru, že je nutné podání, která byla v minulosti skončena sdělením s odůvodněním, že jsou neoprávněná podle zákona o půdě, řešit správním rozhodnutím podle správního řádu.

Ochránce konstatoval, že správní řízení o uvedené žádosti (byť o její právní podstatě úřad nemohl ze zákona rozhodnout jina, než ji pro nedostatek pravomoci zamítnout) mělo být formálně zahájeno a že i pokud úřad nebyl příslušný k posouzení práva vydržení, jak stěžovatelka požadovala v restituční žádosti, měl řízení ukončit zákonným způsobem, a to vydáním rozhodnutí. Pokud tak učinil až v roce 2009, tedy po 17 letech, došlo z jeho strany k neodůvodněným průtahům.

Toto pochybení ochránce úřadu vytkl, přičemž opatření k nápravě vzhledem k tomu, že úřad vydal rozhodnutí ve věci samé, již nebylo možné požadovat.

Ochránce stejně jako i v minulých letech obdržel řadu podnětů, v nichž mohl být stěžovatelům nápomocen pouze právní radou, kam se mají obrátit v případech dlouhodobě **neúspěšného jednání s Pozemkovým fondem České republiky** ohledně vypořádání náhrad za nevydané pozemky (jedná se buď o náhrady ve formě náhradního pozemku, nebo náhrady peněžité). V případech vypořádání formou peněžité náhrady stěžovatelé poukazovali obzvláště na **devalvaci nevypořádaného restitučního nároku** spočívající v narůstajícím rozdílu mezi tržní cenou pozemků a výpočtovým mechanismem, který peněžní náhrady oceňuje v cenách pozemků platných k roku 1991. Díky tomu tak dnes restituční nároky mají zanedbatelnou (řádově desetkrát nižší) hodnotu. Tuto skutečnost namítali především vlastníci postoupených restitučních nároků (tedy nároků odkoupených od původních oprávněných osob či jejich dědiců) v období po tzv. „restituční tečce“, která postupníkům nároků již neumožňovala vypořádání ve formě převodu náhradního pozemku.

Ochránce obdržel také řadu podnětů, které se týkaly **vypořádání tzv. živého a mrtvého inventáře v bývalých zemědělských družstvech**. Vzhledem k tomu, že v těchto případech nevystupují správní úřady, ochránce se omezuje na podání obecné informace, v níž se stěžovatelům snaží objasnit právní stav věci. Právní úprava, která by „patovou situaci“ vymahatelnosti těchto nároků řešila, nebyla přes opakované legislativní návrhy přijata.

Nájem zemědělských pozemků ve správě Pozemkového fondu České republiky

Ochránce se počátkem roku 2009 zabýval stavem nepronajatých pozemků ve správě Pozemkového fondu České republiky (dále „Pozemkový fond“). V dané věci obdržel v únoru 2009 zprávu Pozemkového fondu, dle něhož byla odborem kontroly provedena tematická kontrola na 13 územních pracovištích zaměřená na stav nepronajatých pozemků s cílem analyzovat příčiny a přijmout **efektivní opatření ke snížení počtu nepronajatých pozemků**.

Výsledky kontroly jsou následující:

- byl upraven a sjednocen systém při řešení užívání pozemků bez smluvního vztahu;
- došlo k uzavírání zejména těch nájemních smluv u pozemků začleněných v půdních blocích evidovaných v systému LPIS (SW systém pro vedení a aktualizaci registru půdních bloků dle zákona o zemědělství);
- výměra nepronajatých pozemků začleněných v produkčních blocích klesla za rok 2008 celkem o 38 %.

2 / 7 / Stavby a územní rozvoj

Činnost stavebních úřadů

V lednu 2009 uspořádal ochránce odbornou konferenci zaměřenou na aplikaci stavebního zákona. Cílem bylo především získat přehled o těch problémech, které se nepodařilo odstranit přijetím nového stavebního zákona. Ochránce zde představil své dosavadní závěry z oblasti veřejného práva stavebního a současně nabídl prostor pro prezentaci názorů stavebních úřadů. Vzájemnou výměnu názorů formou kulatého stolu hodlá ochránce uspořádat i v roce 2010.

Doručování v územním řízení

Od účinnosti stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) se ochránce často setkává se stížnostmi na způsob doručování v územním řízení veřejnou vyhláškou, je-li v území vydán územní nebo regulační plán. Opakují se výhrady, že pro účastníky řízení **není jednoduché sledovat úřední desku úřadu**, který je mnohdy vzdálen od místa stavby a bydliště účastníků. Občané rovněž upozorňují na to, že **nevidomé či nepohyblivé osoby mohou být tímto způsobem doručování značně znevýhodněny**. Ochránce nezbývá než poukazovat na to, že uvedený způsob je v souladu se zákonem a stavební úřady ani nemohou postupovat jinak. Současně informuje, že stavební zákon z důvodu zajištění co nejširší informovanosti veřejnosti a účastníků řízení zakotvil povinnost zveřejnit informaci o záměru přímo na místě budoucí stavby, přičemž součástí informace je grafické vyjádření záměru, popřípadě jiný podklad, z něhož lze usuzovat na architektonickou a urbanistickou podobu záměru. Přesto je zřejmé, že nový způsob doručování působí občanům potíže, a proto ochránce doporučil Ministerstvu pro místní rozvoj vyhodnotit přínosy a zápory zvoleného legislativního řešení.

Autorizovaný inspektor

Jedním z nových institutů stavebního práva je „autorizovaný inspektor“, na jehož postup již ochránce obdržel několik stížností. Vzhledem k dikci ustanovení § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv je tato osoba vyňata z působnosti ochránce, neboť **autorizovaný inspektor není správním úřadem**. Pokud jde o dokumenty vydávané autorizovaným inspektorem v podobě **certifikátu**, jímž je schválena stavba, lze konstatovat, že stavební zákon nezná žádný opravný prostředek proti tomuto úkonu, ani jej **neoznačuje za správním rozhodnutí**. Na tuto skutečnost ochránce upozorňoval již před přijetím nového stavebního zákona, jeho připomínky však nebyly v rámci legislativního procesu akceptovány. **Současná právní úprava** zkráceného stavebního řízení je přitom **nedostatečná zejména z hlediska ochrany proti pochybením autorizovaných inspektorů**. Stavební zákon nedává nástroje, jak působení autorizovaného inspektora včas a účinně zvrátit v případě, že ve zkráceném stavebním řízení dojde k závažným pochybením.

Ochránce zastává názor, že za stávající právní úpravy se lze bránit proti certifikátu autorizovaného inspektora pouze cestou správní žaloby dle soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Vzhledem k problémům, které institut autorizovaného inspektora vyvolává, ochránce adresuje Poslanecké sněmovně legislativní doporučení (viz str. 157).

Personální, materiální a finanční zázemí pro výkon činnosti stavebních úřadů

Ochránce šetřením podnětů zjistil, že u některých obcí dochází v důsledku nedostatečných materiálních a personálních podmínek k vadám v řízeních vedených stavebním úřadem (zejména jde o **nečinnost a nezákonnost**). Ochránce shledal nedostatky, především pokud jde o zajištění odborně kvalifikovaného počtu zaměstnanců stavebních úřadů, který je potřebný vzhledem k rozsahu

a složitosti územních a stavebních činností. Důsledkem jsou negativní zásahy do práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení. Tento problém se intenzivněji projevuje při satelitní výstavbě v okolí velkých sídel, zejména v okolí Prahy.

Ochránce proto apeloval na vedení konkrétních obecních a městských úřadů, aby vytvořily především **personální**, ale i **materiální a finanční zázemí pro řádný výkon činnosti stavebního úřadu**.

Náhradní výkon rozhodnutí

Ochránce nadále zaznamenával nečinnost stavebních úřadů při náhradním výkonu rozhodnutí. Jednalo se o situace, kdy úřad nařídil vlastníkovvi stavby udržovací práce, nezbytné stavební úpravy či odstranění stavby, avšak ten rozhodnutí dobrovolně nesplnil. Úřady namítaly **nedostatek finančních prostředků pro provedení exekuce**, neboť po dobu jejího provádění náklady nese obec, která je příslušným stavebním úřadem. Zvláštní skupinu případů tvořily ty, kdy se nečinnost týkala provedení udržovacích prací či nezbytných stavebních úprav nemovitých kulturních památek. Ochránce takový stav pokládá za zvláště alarmující, neboť zde nečinnost může znamenat ohrožení nebo nenávratnou ztrátu památky. Ochránce v roce 2009 prošetřil **stav neprovedených exekucí ve všech krajích**. Ačkoliv došlo oproti minulým rokům k mírnému zlepšení, stále přetrvávají problémy s financováním exekucí. Ochránce se proto rozhodl oslovit s žádostí o vysvětlení Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo financí, neboť pouze jejich vzájemná součinnost může přispět k plošnému zlepšení situace.

Zajištění koordinace výstavby

V uplynulém roce ochránce řešil několik případů týkajících se nezajištění koordinace výstavby. Jednalo se zejména o povolování staveb pro bydlení bez toho, aniž by bylo zajištěno **včasné vybudování dopravní a technické infrastruktury**. Zásadní otázkou bylo, zda je možné povolit stavbu rodinného domu, aniž by bylo vyřešeno napojení na dopravní a technickou infrastrukturu (resp. v jaké fázi by budování infrastruktury mělo být). Ochránce zjistil, že v praxi stavebních úřadů je zejména v řízeních vedených ještě podle předchozího stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů) uplatňován postup, kdy územní rozhodnutí na dům a stavební povolení na dům bylo vydáváno až po nabytí právní moci stavebního povolení na obslužné síti. Současně byla do stavebního povolení zakotvena **podmínka, která vázala kolaudaci**, resp. možnost užívání domu, **na kolaudaci sítě**.

Stavební zákon č. 50/1976 Sb. nestanovil výslovně, že síť musí být hotovy před vydáním stavebního povolení, vyžadoval pouze včasné vybudování technického, občanského nebo jiného vybavení potřebného k řádnému užívání stavby.

Stavební zákon č. 183/2006 Sb. pro tyto situace upravuje institut tzv. **plánovací smlouvy**, kterou uzavírá obec s investorem žádajícím o územní rozhodnutí. Teprve je-li uzavřena plánovací smlouva na vybudování dopravní a technické infrastruktury, lze vydat územní rozhodnutí na stavbu rodinných domů. Z ustanovení § 111 písm. c) stavebního zákona dále vyplývá, že v následující fázi, tj. ve fázi vydání stavebního povolení, už musí existovat příjezd ke stavbě. Existence vodovodních, kanalizačních a dalších přípojek nutná není, je však požadováno jejich vybudování předtím, že bude moci být dům užíván.

Ochránce dospěl k závěru, že ve vztahu k technické infrastruktuře stavební úřad podle stavebního zákona č. 50/1976 Sb. i podle stavebního zákona č. 183/2006 Sb. mohl a může vydat stavební povolení na dům a zakotvit v něm podmínku, dle které nelze vydat povolení k jeho užívání před vybudováním sítě. Tato podmínka je dostačující pro zabezpečení koordinace a komplexnosti

výstavby. Ochránce proto přístup stavebních úřadů akceptoval jako racionální, ačkoliv si je vědom toho, že **jediným způsobem**, jak s jistotou zajistit **koordinaci** bytové výstavby s výstavbou nezbytných obslužných sítí, je **povolovat** jejich **stavbu až v okamžiku**, kdy jsou **sítě zcela dokončeny**. Proto by měl stavební úřad v takových situacích stavebníky upozornit na riziko, které nesou, pokud k reálnému vybudování infrastruktury nedojde.

Co se týče existence příjezdové komunikace, ze zákona č. 50/1976 Sb. nutnost zajištění příjezdové komunikace před povolením stavby explicitně nevyplývala. Podle stavebního zákona č. 183/2006 Sb. však již musí být tato komunikace vybudována před vydáním stavebního povolení.

Podnět sp. zn.: 6178/2008/VOP/JSV

Předpokladem povolení staveb pro bydlení by mělo být zajištění vybavenosti území veřejnou infrastrukturou tak, aby poskytovala záruku možnosti budoucího napojení povolených staveb.

Ochránce řešil podnět, kdy několik desítek povolených a dokončených rodinných domů nemůže být zkolaudováno z důvodu nedokončeného kanalizačního řádu a přístupových komunikací. Dokončení této infrastruktury je komplikováno i tím, že jejím stavebníkem byla právnická osoba, která před dokončením stavby zanikla.

Po provedeném šetření ochránce přijal závěr, že Stavební úřad v Úvalech u Prahy pochybil již ve fázi povolování jednotlivých rodinných domů. Pominul totiž okolnost, že v zájmovém území není zajištěno vybudování veřejné infrastruktury potřebné k řádnému užívání povolených rodinných domů. Ochránce však nemohl navrhnout zrušení vydaných rozhodnutí, neboť již uplynuly lhůty pro jejich přezkoumání. Současně musel konstatovat, že povolit k trvalému užívání lze jen stavbu prostou závad, které by ve svém souhrnu bránily jejímu řádnému a nerušenému užívání (neexistence související infrastruktury přitom takovou závadou je).

Přes pochybení stavebního úřadu tak stavebníkům nezbývá než požádat alespoň o předčasné užívání rodinných domů a usilovat o dokončení veřejné infrastruktury na své náklady.

Koordinace výstavby dopravních staveb

K problematice koordinace výstavby staveb dopravní infrastruktury viz str. 101.

Pokutování nepovolených světelných reklamních zařízení

Ochránce vedl několik šetření ve věci nepovolené světelné reklamy, přičemž zjistil, že stavební **zákon neumožňuje pokutovat subjekt provozující reklamu** ani **vlastníka stavby reklamy** za užívání stavby reklamy provedené v rozporu s rozhodnutím stavebního úřadu nebo v rozporu s ohlášením. V tomto směru spatřuje ochránce vážný nedostatek právní úpravy, který by bylo účelné legislativní cestou v podobě novely stavebního zákona napravit.

Vedle toho považuje ochránce za vhodné také zakotvit povinnost stavebního úřadu zajistit zakrytí reklamy (případně odpojení reklamy od přívodu elektrické energie), tak aby nemohla plnit svůj účel, v případě, že jde o stavbu provedenou a užívanou v rozporu se stavebním zákonem. Odvolání proti rozhodnutí o zákazu užívat stavbu reklamy a reklamního zařízení by také nemělo mít odkladný účinek.

Podnět sp. zn.: 3627/2009/VOP/MH

Stavební úřad je povinen počínat si v řízení o odstranění stavby tak, aby jednal bez zbytečných průtahů, umožnil účastníkům řízení realizovat jejich procesní práva a zjistil stav věci, o němž nebudou pochybnosti.

Ochránce vedl šetření ve věci podnětu Ing. P.J., kterým si stěžovala na postup Stavebního úřadu Praha 8 (dále „stavební úřad“) v souvislosti s vydáním územního rozhodnutí ke stavbě velkoplošných světelných reklamních panelů tzv. bigboardů. Stěžovatelka poukazovala na to, že svou dominantností porušuje vzhled města a nad přípustnou mez obtěžuje okolí především světlem a narušením výhledu. Současně vyjádřila obavu ze stability bigboardu, který byl oproti původnímu záměru naddimenzován.

Ochránce konstatoval, že stavební úřad nepostupoval v dané věci bez zbytečných průtahů a jeho odpovědi adresované stěžovatelce byly nedostatečné. Navzdory tomu, že stavební úřad měl o rozestavěné stavbě povědomost již od listopadu 2008, nesdělil stěžovatelce konkrétní výsledek svého postupu, kterým by přijal nápravné opatření.

Ochránce proto navrhl opatření ke zjednání nápravy spočívající v tom, aby stavební úřad oznámil zahájení řízení o správním deliktu se stavebníkem reklamních bigboardů a aby vyzval stěžovatelku k upřesnění její stížnosti ve věci poškození chodníků a pokácení dřevin. Kromě toho ochránce navrhl, aby stavební úřad za součinnosti odborně způsobilé osoby neprodleně prověřil statické zajištění stavby.

Stavební úřad všechna doporučená nápravná opatření splnil a na základě toho mohl ochránce šetření ukončit.

Umístění TV antény a uživatelé nájemních bytů

V souvislosti s procesem digitalizace televizního vysílání se ochránce v poslední době setkává s podněty nájemníků, které se týkají umístění TV antén na budovách vlastníků domů. Pokud jednání uživatele bytu s majitelem domu o umístění antény není úspěšné, může se uživatel podle ustanovení § 104 odst. 15 zákona o elektronických komunikacích (zákon č. 127/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů) obrátit na **stavební úřad**, který **musí o umístění příslušné antény rozhodnout**.

Přestože zákon o elektronických komunikacích zmiňuje bez dalšího uživatele bytu, domu nebo nebytového prostoru (nikoliv oprávněného uživatele či přímo nájemce), ochránce se setkal i s takovým postupem, kdy stavební úřad přerušil správní řízení o umístění antény z důvodu podání žaloby na **určení neplatnosti výpovědi z nájmu bytu**, s odůvodněním, že ověření existence a trvání nájemního vztahu považuje úřad za **předběžnou otázku**. Dle názoru ochránce je **takový postup nezákonný**, neboť nájemníka bytu je nutno v souladu s ustálenou soudní judikaturou považovat za oprávněného uživatele bytu, a to až do pravomocného rozhodnutí soudu, kterým byla žaloba na určení neplatnosti výpovědi z nájmu bytu zamítnuta.

Bezbariérovost staveb

Ochránce se zabýval stavebně-technickými aspekty povolování a užívání staveb osobami se zdravotním postižením. Jednalo se převážně o případy povolování nástaveb či stavebních úprav již dokončených staveb, kdy stavební úřady nerespektovaly požadavky stanovené tzv. **bezbariérovou vyhláškou** (vyhláška č. 369/2001 Sb., o technických požadavcích zabezpečujících užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace, ve znění pozdějších předpisů).

Problematické při aplikaci bezbariérové vyhlášky se jeví posouzení, do jaké míry je nezbytné trvat na dodržení vyhlášky v případech provádění stavebních změn určitých typů dokončených staveb, zejména staveb občanské vybavenosti a staveb vícepodlažních bytových domů. Nejčastěji jde o stavby nacházející se například v památkově chráněných územích, případně o starší stavby, kde by splnění požadavků bezbariérové vyhlášky bylo spojeno s nemalými finančními náklady. Nesnáze působí i to, že existuje řada organizací a občanských sdružení, které zastupují zdravotně handicapované osoby, jsou však obvykle zaměřené jen na skupiny s určitým znevýhodněním (např. sdružení hájící pouze zájmy nevidomých a slabozrakých nebo pouze zájmy neslyšících). Z tohoto pohledu uplatňují i své připomínky, které se střetávají u stavebního úřadu a jejich sladění někdy působí problémy. K tomu navíc přistupuje skutečnost, že bezbariérová vyhláška č. 369/2001 Sb. používala odlišné pojmy než stavební zákon a jeho další prováděcí předpisy (zejména obecné technické požadavky na výstavbu).

Proto **ochránce uvítal přijetí nové vyhlášky** č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb, která byla Ministerstvem pro místní rozvoj připravována v součinnosti s organizacemi hájícími zájmy zdravotně handicapovaných. Jejím nesporným přínosem je to, že používá jednotnou terminologii, pokud jde o procesní postupy při povolování, a realizaci staveb a koresponduje se stavebním zákonem.

Podnět sp. zn.: 3939/2008/VOP/JSV

Stavební úřad je při povolování staveb, jejich změn a udržovacích pracích povinen respektovat kromě obecných technických požadavků na výstavbu též požadavky na bezbariérové užívání staveb.

K podnětu organizace hájící zájmy slabozrakých a nevidomých vedl ochránce šetření ve věci stavebních úprav komunikací v Jindřichově Hradci.

Ochránce Stavebnímu úřadu v Jindřichově Hradci vytkl, že povolil stavební úpravy místních komunikací v rozporu s tzv. bezbariérovou vyhláškou (vyhláška č. 369/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Ochránce konstatoval, že stavební úřad je odpovědný za to, že jím povolené stavby, změny staveb a udržovací práce budou korespondovat s obecně technickými požadavky na výstavbu včetně požadavků na bezbariérové užívání staveb. Této odpovědnosti se stavební úřad nemůže zprostit např. tím, že v průběhu stavebního řízení zajistí souhlasné stanovisko nezávislé odborné organizace zabývající se bezbariérovým užíváním staveb.

Stavební úřad v Jindřichově Hradci výhrady ochránce akceptoval a investor provedl úpravy místních komunikací v Jindřichově Hradci v souladu s požadavky bezbariérové vyhlášky.

ČSN normy

Ochránce se zabýval otázkou přístupnosti ČSN norem (viz též návrh ochránce podaný k Ústavnímu soudu, str. 26). Ve stavebním zákoně je uvedeno, že pokud tento zákon nebo jiný právní předpis vydaný k jeho provedení stanoví povinnost postupovat podle technické normy (ČSN, ČSN EN), musí být **technická norma bezplatně veřejně přístupná**. Od 1. ledna 2007 po určitou dobu existovala situace, kdy byl již účinný stavební zákon č. 183/2006 Sb., avšak prováděcí předpisy k němu byly z doby předchozí právní úpravy. Tyto prováděcí předpisy odkazovaly na řadu technických norem, které však bezplatně veřejně přístupné nebyly. V průběhu šetření se nicméně ochránce zaměřil i na otázku, zda je vůbec přípustné, aby právní předpisy obecně odkazovaly na technické normy a stanovovaly povinnost postupovat bezvýhradně podle nich. Charakter technických norem

má být totiž z podstaty věci doporučující a vždy by měl být umožněn i jiný postup, pokud zachová základní požadavky na bezpečnost a kvalitu výrobků či staveb.

Ochránce v této souvislosti uvedl, že **zásada bezplatné publicity závazných pravidel chování patří k podstatným náležitostem demokratického právního státu**, a není tedy omezena jen na výslovný text ustanovení § 196 odst. 2 stavebního zákona, „(pokud tento zákon nebo jiný právní předpis vydaný k jeho provedení stanoví povinnost postupovat podle technické normy [ČSN, ČSN EN], musí být tato technická norma bezplatně veřejně přístupná“). Ochránce má dále za to, že pokud Ministerstvo pro místní rozvoj připravuje právní předpisy a stanoví v nich povinnost postupovat podle některé z technických norem, mělo by tak činit způsobem, který vezme do úvahy skutečnost, že právní předpis zde má stanovit cíl, jehož však může být dosaženo různými způsoby. Znamená to, že průkazné užití příslušných technických norem zbavuje adresáta pouze povinnosti dále prokazovat dodržení požadavků na ochranu zdraví a bezpečnosti vymezených v právním předpisu či jeho příloze. Pokud adresát použije postup odlišný, vyvstává mu sice povinnost prokázat, že výsledkem tohoto postupu je dodržení základních požadavků na ochranu zdraví a bezpečnosti, nicméně je možné, aby cíle dosáhl **alternativním způsobem**.

Ve stanovení povinnosti postupovat výlučně dle technické normy shledává ochránce rovněž **rozpor se závazky České republiky vůči Evropské unii**, konkrétně o rozpor s ustanovením čl. 28 až 30 Smlouvy o založení Evropského společenství týkajícím se volného pohybu zboží na vnitřním trhu (čl. 34 až 36 Smlouvy o fungování Evropské unie na základě tzv. Lisabonské smlouvy).

Výstavba energetických sítí, elektronických komunikací a práva k pozemku

Ochránce se v několika podnětech setkal s případy nejednotného postupu stavebních úřadů při povolování výstavby energetických sítí dle energetického zákona (zákon č. 458/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Tyto sítě, na rozdíl od sítí komunikačního vedení dle zákona o elektronických komunikacích (zákon č. 127/2005, ve znění pozdějších předpisů), je možno stavět nikoliv pouze na základě územního rozhodnutí, ale musí být rovněž povoleny v řízení stavebním. Provozovatelům energetických sítí umožňuje zákon zřízovat a provozovat tyto sítě v souladu se stavebním zákonem na cizích nemovitostech. Ochránce se setkal s praxí, kdy stavební úřady vydaly stavební povolení k výstavbě sítě, aniž by stavebník prokázal, že **již došlo ke zřízení věcného břemene** umožňujícího využití cizí nemovitosti (ať již dohodou nebo cestou vyvlastňovacího řízení). Stavebník tedy po vydání stavebního povolení stavbu realizoval, a teprve poté řešil otázku zřízení věcného břemene a s ní související náhrady za využití cizí nemovitosti. Dle ochránce **nemá** v případě energetických sítí **tento postup oporu v energetickém ani stavebním zákoně**. Ten stanoví, že k žádosti o stavební povolení přiloží stavebník doklad prokazující jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou anebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě. Jestliže energetický zákon výslovně stanoví, že zřízovat energetické sítě na cizím pozemku je možno pouze v souladu se stavebním zákonem, a stavební zákon nestanoví pro provozovatele energetických sítí žádnou výjimku z nutnosti připojit výše uvedené doklady o věcném břemenu, nelze bez tohoto dokladu stavební povolení vydat. Ochránce pak dovozuje, že dojde-li k faktické realizaci stavby sítě před zřízením věcného břemene, může to samo o sobě být důvodem pro podání správní žaloby proti příslušnému rozhodnutí stavebního úřadu. Současně půjde **vždy o stavbu neoprávněnou** ve smyslu občanského zákoníku, k jejímuž projednání bude příslušný soud v občanskoprávním řízení (§ 135c občanského zákoníku).

S obdobnou praxí se ochránce setkal i v případě **výstavby sítí elektronických komunikací**, kde je ovšem situace o to komplikovanější, že pro nadzemní a podzemní komunikační vedení sítí elektronických komunikací není stavebním zákonem vyžadováno ani stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu, a pro samotnou realizaci je postačující územní rozhodnutí o umístění stavby.

V územním řízení pak není třeba dokládat vlastnické právo nebo právo založené smlouvou stavbu na daném pozemku provést, může-li stavebník prokázat, že pozemek je možno pro danou stavbu vyvlastnit. Vzhledem k tomu, že oznámení o zahájení řízení o stavbě sítě a rovněž i vydání rozhodnutí je v těchto případech (s velkým množstvím účastníků) možné oznámit pouze veřejnou vyhláškou, prakticky se vlastník dotčeného pozemku o územním řízení nemusí vůbec dozvědět. Zákon o elektronických komunikacích již v dnešním znění stanoví, že nedojde-li k dohodě s vlastníkem pozemku, může stavebník, resp. zákonem definovaný provozovatel sítě, oprávnění zřízovat a provozování sítě na cizím pozemku začít vykonávat nejdříve ode dne vykonatelnosti rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu. Dle názoru ochránce tedy již jednoznačně platí, že dojde-li k realizaci sítě před zřízením věcného břemene, jedná se rovněž o stavbu neoprávněnou, o které bude rozhodovat soud, a nikoliv vyvlastňovací úřad.

Oprava a údržba vodovodních a kanalizačních přípojek

Ochránce se na základě opakovaných stížností vlastníků vodovodních a kanalizačních přípojek zabýval problémy s **opravami a údržbou přípojek**. Podle zákona o vodovodech a kanalizacích (zákon č. 274/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů) zajišťuje opravy a údržbu vodovodních přípojek a kanalizačních přípojek postavených na pozemcích, které tvoří **veřejné prostranství, provozovatel** ze svých provozních nákladů. Jedná se zde tedy o určitý průlom do obecné zásady, dle které povinnost udržovat stavbu v dobrém stavebním stavu přísluší zásadně vlastníkovi takové stavby. V důsledku toho dochází v praxi ke sporům o to, kdo by měl dobrý stavební stav vodovodní či kanalizační přípojky zajistit, resp. za jakých okolností by tak měl učinit provozovatel sítě a kdy se naopak jedná o povinnost vlastníka přípojky.

K přesnému posouzení včetně určení, komu je třeba případně provedení údržby stavby přípojky nařídit (pokud není udržována dobrovolně), zda jejímu vlastníkovi nebo provozovateli sítě, je **příslušný obecný stavební úřad**. Je tomu tak z toho důvodu, že podle ustanovení § 3 odst. 1 zákona o vodovodech a kanalizacích nejsou stavby vodovodních a kanalizačních přípojek vodním dílem.

Problematické jsou dále případy **výměny** vodovodních či kanalizačních **přípojek**, resp. jejich oprava a údržba. Podle ochránce nelze říci, že výměna přípojky je vždy jen údržbou nebo naopak vždy novou stavbou. S jistotou lze však konstatovat, že údržbou nelze rozumět takové stavební práce, jejichž výsledkem by byla stavba zcela jiná (např. kapacitně) nebo stavba změněná (např. změna trasy přípojky) oproti původnímu stavu. **Nezmění-li se však výměnou přípojky její technické parametry ani umístění, lze takovou výměnu považovat za údržbu stavby**, neboť původní stavba již byla jednou povolena a zkolaudována, a tento stav se „výměnou přípojky“ nezmění.

Hluková zátěž

S řízeními o stavbách úzce souvisí i problematika hlukové zátěže spojené se stavební činností. V dubnu 2009 proto uspořádal ochránce odbornou konferenci na téma hlukové zátěže. Cílem bylo především získat přehled o největších problémech v této oblasti. Ochránce zde také představil své dosavadní právní závěry z oblasti ochrany veřejného zdraví před hlukem a vyslechl k nim připomínky ze strany zástupců státní správy.

Na základě výsledků konference a řešení dalších případů týkajících se ohrožování veřejného zdraví hlukem potom ochránce na konci roku přistoupil k elektronickému vydání dalšího z řady sborníků svých stanovisek, tentokrát s tématem „Hluková zátěž“ (viz <http://www.ochrance.cz/sborniky-stanoviska>). Tiskem sborník vyšel v lednu 2010.

Cílem sborníku je seznámit odbornou i laickou veřejnost s právními závěry ochránce a s judikáty soudů, které se dotýkají ochrany veřejného zdraví před hlukem.

Hluk z restaurací

Ochránce opět zaznamenal řadu podnětů, v nichž si občané stěžovali na hluk z hudební produkce v restauračních zařízeních a barech, jakož i na veřejných prostranstvích. Po prošetření několika případů ochránce musel konstatovat nečinnost či jiná pochybení stavebních úřadů. V jiných případech nadále dochází ke **kompetenčnímu konfliktu mezi orgány ochrany veřejného zdraví a stavebními úřady**, kdy úřady odkazují stěžovatele na druhý úřad s tím, že samy nemají věcnou příslušnost řešit hlukovou zátěž.

Ochránce v této věci zastává názor, že má-li krajská hygienická stanice poznatky o tom, že se hluková zátěž z provozovny, která nebyla povolena ani kolaudována k pořádání hudebních produkcí, nesnížila a přetrvává i poté, co věc řešil stavební úřad, nemůže nadále pouze opětovně odkázat na stavební úřad z důvodu své nepříslušnosti. Naopak musí zvážit opatření k nápravě závadného stavu. Nejde zde o suplování činnosti jiného správního orgánu, neboť obtěžování hlukem z provozovny může naplňovat pojmové znaky různých protiprávních stavů, které jsou právně postižitelné ze strany obou orgánů státního dozoru (jde o porušení stavebního zákona [zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů] a/nebo zákona na ochranu veřejného zdraví [zákon č. 258/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů]).

Opakované ukládání pokut ve stejné výši

Vedlejším důsledkem rozvoje některých podnikatelských aktivit na poli zábavy pro větší skupiny osob na veřejných prostranstvích (taneční „open air parties“) může být zvýšená hluková zátěž, která překračuje závazné hygienické limity hluku, a tudíž se dostává do rozporu s veřejným zájmem na ochraně veřejného zdraví. Zákonem o ochraně veřejného zdraví je stanovena povinnost neohtrožit veřejné zdraví, přičemž za opakované porušení této povinnosti je možné uložit sankci přísnější až v řádu desetinásobku původně udělené pokuty.

Ochránce se při své činnosti nicméně setkal i s případy, kdy sankce za opakované překračování hlukových limitů byly zcela nedostatečné, a nemohly proto plnit prevenční funkci.

Podnět sp. zn.: 3380/2009/VOP/TM

V případě opakovaného porušování zákona o ochraně veřejného zdraví tímž subjektem, který při pořádání hudebních produkcí nedodržuje hygienické limity hluku, je dán důvod pro uložení pokuty v takové výši, která je přiměřená okolnostem protiprávního jednání a u níž lze zároveň předpokládat skutečný preventivně sankční účinek.

Na ochránce se obrátil pan P. B. s žádostí o pomoc ve věci obtěžování hlukem z hudebních produkcí – technoparty – na veřejném koupališti umístěném v části obce, kde bydlí menší část obyvatel (cca 10) včetně jeho samotného a jeho rodiny. Uvedl, že v létě se na koupališti konají opakované hudební produkce (technoparty) s velmi výkonnou aparaturou (20 kW). Kromě opakovaných stížností obyvatelé sepsali i petici k orgánům obce, ale změna k lepšímu nenastala. Stěžovatel se tedy následně obrátil na Krajskou hygienickou stanici Moravskoslezského kraje, která provedla v místě státní zdravotní dozor spojený s měřením hluku a zjistila výrazné překročení (o 22,5 dB) stanovených limitů pro noční dobu, za což provozovateli uložila pokutu. Vzhledem k míře překročení hlukového limitu a typu hudební produkce šlo však spíše o sankci v symbolické výši. O výsledku měření byl stěžovatel informován až s několikaměsíčním zpožděním.

Situace se opakovala i v roce 2009, přičemž státním zdravotním dozorem bylo opětovně zjištěno, že ze strany pořadatele veřejné produkce hudby byly porušeny právní povinnosti v oblasti ochrany před hlukem (hygienický limit hluku pro noční dobu byl prokazatelně překročen o téměř 24 dB).

Ochránce po prošetření věci zjistil, že Krajská hygienická stanice Moravskoslezského kraje jednak nepostupovala v řízení bez průtahů, jednak konstatoval, že ačkoliv opětovné uložení nízké pokuty není v rozporu se zákonem, vzhledem ke skutkovému stavu se nejednalo o přiměřený postup. Dle ochránce měla být sankce vyšší, aby mohla mj. plnit svou prevenční funkci.

V průběhu dalšího šetření ochránce zjistil, že krajská hygienická stanice ukončila sankční řízení za překročení hlukových limitů v roce 2009 a v souladu s názorem ochránce udělila provozovateli zvýšenou pokutu.

Hluková zátěž z dopravy

K problematice hlukové zátěže v oblasti dopravy viz str.100.

Památková péče

Ochránce shledal, že orgány státní památkové péče nedostatečně využívají všech svěřených pravomocí, a nepřímo tak umožňují vlastníkům kulturních památek, aby zanedbávali své povinnosti (zejména povinnost pečovat o zachování kulturní památky a udržovat ji v dobrém stavu). Orgány státní památkové péče přitom disponují pravomocí, na základě které je možné vlastníkovu památku **nařídit**, aby ve stanoveném termínu **provedl konkrétní opatření k zachování památky**. V případě, že vlastník kulturní památky uložená opatření neprovede, může orgán památkové péče rozhodnout, že se opatření k zachování památky provedou na náklad vlastníka.

Zkušenosti ochránce však svědčí o tom, že **orgány památkové péče neukládají opatření**, která přímo směřují k zachování památky, popřípadě **neprovádějí náhradní výkon uložených opatření**. Výkon památkové péče se tak v praxi zužuje převážně na vydávání závazných stanovisek a rozhodování o sankcích při jejich nedodržení. Tento postup v některých případech má účel památkové péče, kterým je zachování kulturního dědictví pro budoucí generace. Není tedy zajištěna účinná ochrana kulturních památek v situaci, kdy vlastník neplní své povinnosti.

Tato zkušenost se potvrdila v souvislosti s případem Lázní v Kyselce (Karlovarský kraj), kde ochránce zjistil závažné nedostatky v činnosti orgánů státní památkové péče. V souvislosti s provedeným šetřením konstatoval, že má-li stát zájem na tom, aby určité stavby podléhaly památkové ochraně, je jeho povinností dohlédnout na to, aby tato ochrana našla odraz ve zvýšeném dozoru nad tím, zda vlastník těchto objektů řádně plní své povinnosti udržovat stavby v dobrém stavebně-technickém stavu.

Ochránce si je vědom toho, že provedení potřebných záchranných prací na náklad státu tak, jak s tím počítá ustanovení § 15 odst. 1 zákona o státní památkové péči (zákon č. 20/1987 Sb., ve znění pozdějších předpisů), je opatřením s významným dopadem na finanční rozpočet úřadu (resp. rozpočet státu), má-li však stát zájem na památkové ochraně, je jeho povinností učinit za nečinného vlastníka nezbytné kroky k záchraně památkově chráněného objektu a vynaložené náklady pak po něm vymáhat.

Ochránce poukázal rovněž na to, že v případě havarijního stavu kulturní památky nelze za účinná opatření směřující k záchraně objektů považovat práce na studiích řešících budoucí využití uve- dených objektů, ani přípravné práce na shromáždění podkladů pro případné územní řízení, jež má

předcházet stavební obnově uvedených objektů. **Studie budoucího využití stavby, ani územní řízení, není podle ochránce aktivním nástrojem k záchraně stavby, jejíž existence je fakticky ohrožena.**

Podnět sp. zn.: 1453/2009/VOP/JPL

Rozhodnout o opatřeních, která je povinen vlastník kulturní památky učinit pro její zachování, je možné i přesto, že vlastník požádá o vydání závazného stanoviska k obnově kulturní památky.

Ochránce šetřil podnět občanského sdružení, které upozornilo na dlouhodobé chátrání kulturní památky Horův mlýn ve vlastnictví fyzické osoby.

Šetřením podnětu ochránce zjistil, že dosavadní postup úřadů (zejména Magistrátu hlavního města Prahy) směřující k zastavení chátrání předmětné kulturní památky se ukázal jako zcela neúčinný. Přestože bylo vlastníku vydáno několik závazných stanovisek k obnově kulturní památky, vlastník své záměry nerealizoval a její stav se desítky let zhoršoval.

Orgán státní památkové péče uložil vlastníku opatření k zachování kulturní památky, Ministerstvo kultury však toto rozhodnutí zrušilo mimo jiné z důvodu, že vlastník požádal o vydání závazného stanoviska k zamýšlené obnově památky.

Ochránce v této souvislosti vyslovil, že vlastníku kulturní památky lze opatření k zachování památky uložit, a to přestože vlastník požádal o vydání závazného stanoviska. Rozdíl mezi uložením opatření k zachování kulturní památky a závazným stanoviskem podle zákona o státní památkové péči spočívá především v tom, že práce zamýšlené vlastníkem a zahrnuté do závazného stanoviska vlastník nemá povinnost vykonat a záleží na něm, zda a kdy zamýšlené práce provede, zatímco v případě opatření k zachování kulturní památky správní úřad stanoví lhůtu k jejich provedení. Smyslem závazného stanoviska k obnově památky je posouzení orgánu památkové péče, zda zamýšlená obnova je v souladu se zájmy památkové péče, tj. zabránění provedení památkově nevhodných úprav památky. Oproti tomu povinnosti ukládané jako opatření k zachování kulturní památky jsou mimořádným nástrojem v situaci, kdy vlastník kulturní památky při péči o ni selhal a památka je vážně ohrožena.

Podle ochránce tedy ani vydané závazné stanovisko nebo žádost o jeho vydání nevylučuje, aby za situace, kdy je památka ohrožena, orgán památkové péče vlastníku uložil opatření k zachování kulturní památky podle § 10 zákona o státní památkové péči (zákon č. 20/1987 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Magistrát hlavního města Prahy názor ochránce akceptoval. Také Ministerstvo kultury s názorem ochránce souhlasilo. Potvrdilo pokutu uloženou vlastníku památky Magistrátem hlavního města Prahy a odmítlo tvrzení, že průtahy s realizací oprav souvisejí s činností třetích osob (občanského sdružení, které podává stížnosti na stav památky). Ministerstvo ve shodě s ochráncem uvedlo, že nelze zůstat u uložení pokuty, ale je třeba postupovat i podle ustanovení § 10 odst. 1 památkového zákona a uložit opatření k nápravě.

2 / 8 / Veřejné cesty

Dopravní značení

Ochránce zaznamenal nedostatky v postupech dopravních úřadů, pokud jde o povolování umístění dopravního značení při „stanovování místní úpravy provozu na pozemních komunikacích“. V rámci šetřeného případu ochránce provedl právní rozbor dané problematiky a vyslovil závěry opírající se

mimo jiné o novější judikaturu Nejvyššího správního soudu (sp. zn.: 1 Ao 1/2005, 2 Ao 3/2008). Na základě provedeného šetření Ministerstvo dopravy vydalo metodickou pomůcku a vtělilo do ní právní závěry učiněné ochráncem.

Podnět sp. zn.: 6003/2008/VOP/MBČ

I. Na jiných komunikacích než účelových se místní úprava provozu schvaluje formou opatření obecné povahy – tj. podle části šesté správního řádu.

II. V případě účelových komunikací na žádost jejich vlastníka rozhoduje obecní úřad obce s rozšířenou působností (dopravní úřad) ve správním řízení – tj. podle části druhé správního řádu.

Na ochránce se obrátil pan J. W. s žádostí o prošetření postupu Městského úřadu Svitavy, Krajského úřadu Pardubického kraje a Ministerstva dopravy ve věci procesního postupu úřadu při vydávání (ne)souhlasu se stanovením místní úpravy provozu na veřejně přístupné účelové komunikaci. Stěžovatel namítal, že městský úřad bez řádného zdůvodnění zamítl jeho žádost o stanovení místní úpravy provozu na komunikaci v jeho vlastnictví (šlo o dopravní značku zákaz zastavení) a nadřízené úřady se touto nezákonností odmítly zabývat s tím, že se na postup městského úřadu nevztahuje správní řád.

Ochránce zahájil šetření, přičemž po prostudování vyjádření dotčených úřadů zjistil, že problém ohledně formy souhlasu dopravního úřadu a správného procesního postupu je hlubší. Zákon o provozu na pozemních komunikacích (zákon č. 361/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů) totiž počítá se dvěma režimy, ve kterých se místní úprava provozu stanoví: (1) u místních komunikací, silnic a dálnic stanoví místní úprava dopravní úřady po předchozím písemném vyjádření policie; (2) u komunikací účelových stanoví úpravu jejich vlastníci, ale potřebují k tomu souhlas úřadu (vydaný opět po písemném vyjádření policie). Sporné v daném případě bylo to, zda se na udílení uvedených kategorií souhlasu vztahuje správní řád a pokud ano, která jeho část (zda tedy jde o vydávání opatření obecné povahy, o vydávání individuálního správního rozhodnutí nebo o správní akt svého druhu, na něž se vztahují pouze obecné zásady správního řádu).

Ochránce po provedeném šetření vyslovil názor opírající se judikaturu Nejvyššího správního soudu a shrnul, že opatření obecné povahy je třeba chápat v materiálním pojetí, a z tohoto důvodu je třeba, aby souhlas dopravního úřadu v případech stanovení místní úpravy na jiných komunikacích než účelových byl vydáván ve formě opatření obecné povahy. U účelových komunikací potom naopak jde o rozhodování o individuálních právech a povinnostech (žádost vlastníka komunikace), a proto se použijí ustanovení části druhé správního řádu a dopravní úřad vydává „klasické“ správní rozhodnutí.

Na základě zprávy o šetření se Ministerstvo dopravy ztotožnilo se závěry ochránce, že v případě účelových komunikací dopravní úřad svým souhlasem či nesouhlasem uděluje, či naopak nepřiznává určitá oprávnění, a proto by tento akt měl mít formu rozhodnutí vydávaného ve správním řízení. Samotné stanovení místní úpravy potom bude mít povahu faktického úkonu spočívajícího v realizaci příslušného dopravního značení. Výhodu tohoto pojetí ministerstvo spatřuje v tom, že podřizuje procesní úpravě nejen samotné vydání předmětného aktu, ale také možnost jeho přezkoumání nadřízeným správním orgánem v odvolacím řízení, respektive uplatnění mimořádných opravných prostředků. Ministerstvo současně přislíbilo vydání metodického pokynu, který by zohledňoval různé situace, jež při stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích mohou nastat.

Ochránce považoval toto opatření za dostatečné a šetření ukončil.

Rozhodnutí o existenci účelové komunikace

Geometrický plán jako součást rozhodnutí

Ochránce již v minulosti dosáhl toho, že Ministerstvo dopravy připustilo, aby silniční správní úřady na žádost vydávaly **deklaratorní rozhodnutí o existenci účelové komunikace** dle ustanovení § 142 správního řádu. Výsledkem byl metodický materiál zoslaný na krajské úřady.

V roce 2009 se potom ochránce v jednom z řešených případů vyslovil k otázce, zda součástí takového rozhodnutí má být geometrický plán, který přesně vymezí, kde se komunikace nachází. Jednalo se o reakci na názor Krajského úřadu Středočeského kraje, že rozhodnutí deklarující existenci pozemní komunikace musí vždy obsahovat geometrický plán zachycující přesnou trasu, tvar a šíři pozemní komunikace, jinak je neurčitě.

Ochránce s poukazem na civilní judikaturu Nejvyššího soudu České republiky týkající se vymezení věcných břemen (např. rozsudek sp. zn.: 22 Cdo 2131/2004, sp. zn.: 22 Cdo 1417/2001) konstatoval, že **geometrický plán může být součástí rozhodnutí, ale nemusí tomu tak být vždy**. Lze-li zmíněné parametry komunikace dostatečně určitě popsat slovy, geometrický plán potřeba není. Současně ochránce vyslovil, že náklady na vypracování geometrického plánu nemohou jít k tíži účastníků řízení, ale správního orgánu. Z právní úpravy totiž nelze dovodit povinnost navrhovatele nechat vyhotovit geometrický plán a navíc geometrický plán nelze považovat za důkaz o existenci komunikace (jedná se o tzv. jiný podklad pro rozhodnutí dle ustanovení § 50 správního řádu). Z těchto důvodů správní orgán nemá právo po účastnících řízení požadovat náklady na pořízení geometrického plánu.

Trvajícím pochybení Krajského úřadu Středočeského kraje

Ochránce se opakovaně setkal s tím, že Krajský úřad Středočeského kraje jako jediný v republice odmítá změnit svůj chybný postoj k vedení správních řízení o existenci/neexistenci pozemní komunikace. Pochybení odboru dopravy Krajského úřadu Středočeského kraje spočívá v tom, že se v řadě případů vyhýbá vydání rozhodnutí ve věci. Namísto toho se snaží účastníky řízení přimět k občanskoprávní dohodě nebo svá řízení zastavuje s odůvodněním, že na vedení řízení není veřejný zájem, neboť komunikace má sloužit pouze žadateli. Těmito **procesními postupy brání krajský úřad účastníkům řízení**, kteří s jeho pohledem nesouhlasí, **aby dosáhli posouzení své věci ve správním soudnictví**. U jiných krajských úřadů přítom ochránce daný problém nezaznamenal.

V zájmu vyřešení popsaného problému se ochránce osobně setkal s ředitelem Krajského úřadu Středočeského kraje a projednal s ním své poznatky o činnosti odboru dopravy. Požádal o provedení kontroly na odboru dopravy krajského úřadu také Ministerstvo dopravy. Ani těmito kroky se ochránce nápravu dosáhnout nepodařilo, a vyčerpal tak své zákonné možnosti, jak kvalitu práce Krajského úřadu Středočeského kraje na úseku pozemních komunikací ovlivnit. Z toho důvodu je ochránce nucen předložit svá zjištění Poslanecké sněmovně.

Nutná komunikační potřeba

Silniční správní úřady si již osvojují **posuzování čtyř znaků** požadovaných konstantní judikaturou, které musí být splněny k tomu, aby bylo možné hovořit o **existenci pozemní komunikace** (jedná se o tyto požadavky: [1] dopravní cesta patrná v terénu; [2] přístup k určitým nemovitostem nebo k obhospodařování pozemků; [3] existence souhlasu, byť konkludentního, vlastníka pozemku s veřejným užíváním cesty; [4] existence nutné komunikační potřeby).

Nově se vyskytuje problém, jak posuzovat naplnění znaku nutné komunikační potřeby ve složitějších případech, kdy vedle posuzované cesty existuje ještě jiné komunikační spojení. Z prorepublikové judikatury (Boh. A. 10130/1932, Boh. A. 12859/1937) lze zjistit, že skutečnost, že určitá

cesta je zkratkou, sama o sobě nezakládá, ale ani nevylučuje nutnou komunikační potřebu. Prvorepubliková judikatura požadovala, aby úřady v případě existence více komunikačních spojení braly v úvahu veškeré okolnosti, jež mohou mít význam pro otázku, zda jde o cestu nutnou.

Ochránce se v rámci svých šetření pokusil vymezit hlediska, která musí silniční správní úřady brát v potaz při posuzování nutné komunikační potřeby, přičemž je třeba je posuzovat ve vzájemných souvislostech. Zohledněním všech hledisek potom může silniční správní úřad dojít ke spravedlivému závěru o **nutné komunikační potřebě určité cesty**, což je nezbytnou podmínkou pro konstataci, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Dle názoru ochránce by úřady měly především zohlednit: (1) délku posuzované cesty a délku alternativního přístupu; (2) kvalitu obou cest, jejich povrch a sklon; (3) nutnost úprav zpřístupňovaných pozemků nebo staveb a (4) typ stavby či pozemku, jejichž přístupnost je řešena.

Podnět sp. zn.: 2064/2008/VOP/DS

Existenci komunikace je třeba posuzovat také z hlediska principu proporcionality, zda omezení vlastnického práva vlastníka pozemku s cestou je nutné pro dosažení sledovaného cíle, jímž je přístup a příjezd k nemovitostem.

Stěžovatel se u Úřadu městské části Brno-Bystrc domáhal odstranění překážek (bran) z údajně veřejně přístupné účelové komunikace, již měla být cesta na pozemku soukromého vlastníka, který se nacházel uvnitř zahrádkářské kolonie. Stěžovatelům se jednalo o příjezd, neboť vhodný pěší přístup zůstal zachován jinudy. Úřad městské části jim však nevyhověl, a proto se stěžovatelé obrátili na ochránce.

Stěžejním v daném případě bylo posouzení otázky nutné komunikační potřeby. Po provedeném šetření ochránce musel konstatovat, že tato podmínka v daném případě splněna není.

K zahrádkám stěžovatelů totiž vede také jiná polní cesta (byť několikanásobně delší), zprvu zpevněná, v další části pak nezpevněná. Tato alternativa přístupu a příjezdu přitom vede přes pozemky obce. Ochránce alternativu posoudil jako bez obtíží s jízdnou průměrným typem osobního vozu, což pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv fakticky ověřili. Při zhoršení povětrnostních podmínek a podmáčení terénu nemusí být příjezd již tak snadný, nicméně je vždy použitelný pro vyšší vozy (např. hasičskou techniku).

Ochránce případ uzavřel tak, že podnět stěžovatelů nebyl opodstatněný, neboť mají možnost pěšího přístupu ke svým nemovitostem, který je neomezen. Příjezd pak ochránce vzhledem k charakteru nemovitostí (zahrádkářská kolonie) považoval za dostatečný, a to i přesto, že může být někdy méně pohodlný a výjimečně (při déletrvajících deštích) krátkodobě pro některé osobní vozy nepřístupný.

Působnost ochránce a činnost Ředitelství silnic a dálnic při vybírání mýtného na dálnicích

Ochránce se zabýval rozdílnými názory na povahu dálničního mýtného systému v České republice. Posuzoval, zda mýtný systém spadá do sféry vrchnostenské správy státu, kdy provozovatel systému mocensky rozhoduje o právech a povinnostech osob (uživatelů dálnic), nebo do sféry fiskální správy státu, kdy provozovatel systému pouze hospodáří s majetkem státu. Posouzení těchto otázek je přitom klíčové pro určení, zda Ředitelství silnic a dálnic, které systém elektronického mýta provozuje a vybírá i příslušné platby, spadá do působnosti veřejného ochránce práv, či nikoliv.

Zatímco Ředitelství silnic a dálnic (dále „Ředitelství“) při prošetřování stížností, které na jeho adresu podalo profesní sdružení automobilových dopravců, vzneslo námitku, že při vybírání mýtného není vykonavatelem veřejné moci, ale soukromoprávním subjektem (a nespadá tak do působnosti ochránce), Ministerstvo dopravy (zřizovatel Ředitelství) naopak systém mýtného považovalo za veřejnoprávní systém.

Z nejasné právní úpravy zákona o pozemních komunikacích (zákon č. 13/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů) ochránce výkladem dovodil, že **při správě systému mýtného nedochází ze strany Ředitelství k mocenskému rozhodování o právech a povinnostech osob**. Mezi uživateli dálnic a Ředitelstvím jde o pozici „rovného s rovným“, neboť zákon počítá se **smluvní úpravou** a dlužné mýtné musí být vymáháno soudní cestou. Z hlediska působnosti veřejného ochránce práv potom jde o správu fiskální, již odpovídá i metoda soukromoprávní regulace. Působnost ochránce vůči Ředitelství tak v této oblasti není dána. Stanovisko ochránce odpovídá důvodové zprávě k novele zákona, již bylo mýto zavedeno (důvodová zpráva označuje časový poplatek i mýtné jako platby za službu, nikoliv jako daně či poplatky).

Přestože ochránce nemohl prošetřit přímo postup Ředitelství, požádal Ministerstvo dopravy (jako zřizovatele), aby zvážilo, zda některé námitky stěžovatelů nemohou být zohledněny v dalším vývoji systému (např. řešení neúmyslného porušení mýtné povinnosti). Ochránce současně vyslovil pochybnosti o vhodnosti stávající právní koncepce celého systému. Konstrukci vytváření smluvních podmínek, jež jsou jednostranně stanoveny uživatelům dálnic ze strany Ředitelství bez možnosti veřejnoprávní kontroly, ochránce vnímá jako problematické. Ministerstvo dopravy přislíbilo věcné řešení připomínek autodopavců a přistoupilo k vytvoření vícestranné komise k řešení dílčích problémů.

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

Zastupitelnost předsedy a členů přestupkové komise

Ochránce se setkal s případy, kdy v důsledku dlouhodobé nepřítomnosti předsedy přestupkové komise z důvodu závažného onemocnění došlo k paralyzování činnosti této komise, což vedlo k prekluzi odpovědnosti za přestupek. Dle ustanovení § 53 odst. 3 zákona o přestupcích (zákon č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů) může být předsedou komise osoba s právníkům vzděláním nebo se zvláštní odbornou způsobilostí pro projednávání přestupků. Ochránce pro tyto případy doporučuje **jmenování alternativního předsedy komise** (samozřejmě za splnění výše citované podmínky). Stejně tak doporučuje jmenování **více členů komise než je zákonný počet** (předseda a dva členové), neboť v opačném případě by za situace ukončení spolupráce, byť jen s jediným členem komise (což je reálné zejména tehdy, pokud členové komise nejsou zaměstnanci příslušné obce), došlo taktéž k zablokování činnosti komise. V této souvislosti je namístě upozornit, že v takovém případě může nastat situace předpokládaná v § 65 odst. 1 zákona o obcích (zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů), dle něhož neplní-li orgán obce povinnost podle § 7 odst. 2 (tj. výkon státní správy), rozhodne krajský úřad, že pro ni bude přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti vykonávat pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu patří. Krajský úřad zároveň rozhodne o převodu příspěvku na výkon přenesené působnosti.

Pokus o smír versus právo navrhovatele na projednání přestupku

Obligatorní fází řízení o přestupku urážky na cti je pokus správního orgánu o uzavření smíru mezi navrhovatelem a obviněným z přestupku (§ 78 zákona o přestupcích). V praxi se lze setkat s případy, kdy se **obviněný z přestupku k ústnímu jednání opakovaně nedostavuje** (ať už s omluvou, nebo bez ní), což za situace, kdy správní orgán trvá na přítomnosti obou účastníků řízení na ústním

jednání za účelem provedení pokusu o smír, může vést k tomu, že **přestupek nebude v prekluzivní lhůtě projednán** (viz následující případ).

Podnět sp. zn.: 1658/2008/VOP/IK

Jestliže správní orgán bezpodmínečně trvá u návrhových přestupků na účasti obou účastníků řízení k témuž ústnímu jednání za účelem pokusu o smír, může se jednat o porušení zásady „rovnosti zbraní“, která žádá, aby každému účastníku řízení byla dána možnost přednést svoji věc za podmínek, které ho neznevýhodňují ve srovnání s protistranou.

Stěžovatel L. F. byl navrhovatelem v řízení pro přestupek urážky na cti dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. Ve věci se ke správnímu orgánu (Městský úřad Beroun) dostavil celkem pětkrát (z toho jednou k podání vysvětlení), zatímco obviněný se k ústnímu jednání opakovaně nedostavoval. Ačkoliv bylo jednání obviněného svědecky podloženo, správní orgán ve věci nerozhodl s odkazem na nutnost provést pokus o smír dle § 78 zákona o přestupcích, přestože navrhovatel opakovaně prohlásil, že na smír nepřistoupí, a z chování obviněného (nedostavení se k ústnímu jednání bez řádné omluvy, nedoložení avizované pracovní neschopnosti) bylo zřejmé, že se projednání přestupku vyhýbá. Pokus o předvedení byl rovněž opakovaně neúspěšný. V důsledku postupu správního orgánu došlo k zániku odpovědnosti za přestupek.

Ochránce vyslovil názor, že za daných okolností bylo trvání na faktickém pokusu o smír na ústním jednání nedůvodné a navíc mohlo znamenat porušení zásady vyjádřené v ustanovení § 6 odst. 2 větě první správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), dle něhož správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje.

Vzhledem k tomu, že městský úřad přislíbil zohlednit závěry ochránce ve své budoucí praxi, ochránce šetření ukončil.

Podjatost členů přestupkového orgánu

V poslední době se lze stále častěji setkat s případy, kdy pracovníci správních úřadů povolávají ke zvládnutí problémových klientů (často též obviněných a dalších osob zúčastněných na projednávání přestupku) hlídku obecní či státní policie. Jestliže skutečně dojde ke **služebnímu zákroku**, potom lze očekávat, že přestupkovému orgánu dojde oznámení o přestupku (zpravidla vůči osobě, vůči níž byl zákrok prováděn, ale někdy též vůči zasahujícím strážníkům či policistům). **Pokud má tento přestupek projednávat přestupkový orgán téhož správního úřadu**, kde k přestupkovému jednání mělo dojít, potom dle názoru ochránce **nelze předpokládat**, že by pracovníci přestupkového orgánu **postupovali objektivně** jak vůči osobě, vůči níž je zákrok prováděn, tak i vůči zasahujícím strážníkům či policistům.

Ochránce tedy doporučuje postup dle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu, tj. podání podnětu nadřízenému správnímu orgánu, aby z důvodu podjatosti všech členů přestupkového orgánu pověřil k projednání a rozhodnutí ve věci jiný věcně příslušný podřízený orgán.

Podnět sp. zn.: 475/2009/VOP/IK

Jestliže přestupkový orgán obdrží oznámení přestupku, který skutkově souvisí s činností tohoto přestupkového orgánu, resp. příslušného obecního (městského) úřadu, měl by v odůvodněných případech postupovat dle § 131 odst. 4 správního řádu.

Stěžovatel A. S. se v době těsně před polední přestávkou dostavil do budovy úřadu městské části Praha-Zličín, aby se informoval o průběhu přestupkového řízení. Zaměstnankyně úřadu mu sdělila, že předsedkyně přestupkové komise není přítomna. Současně sdělila, že vzhledem k polední pauze má opustit budovu úřadu, která se v té době uzavírá. S tím stěžovatel nesouhlasil a budovu odmítl opustit. V důsledku toho dotyčná zaměstnankyně úřadu povolala hlídku městské policie, která při služebním zákroku měla stěžovateli způsobit lehčí zranění.

Přestupková komise následně na základě došlého oznámení zahájila přestupkové řízení vůči stěžovateli pro přestupky dle ustanovení § 47 odst. 1 písm. a) a § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, avšak jeho oznámení pro podezření ze spáchání přestupku dle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích ze strany zasahujících strážníků odložila. Členové přestupkové komise věc postoupili prostřednictvím starosty městské části Magistrátu hlavního města Prahy k opatření podle § 131 odst. 4 správního řádu až poté, co bylo rozhodnutí komise v rámci odvolacího řízení zrušeno a vráceno k novému projednání.

Ochránce úřadu vytkl, že přestupková komise podala podnět k nadřízenému úřadu opožděně, přestože důvody podjatosti členů komise byly zřejmé od počátku. Současně ochránce vyslovil nesouhlas s automatickým odložením přestupkových věcí zasahujících strážníků. Výhrady, které ochránce vznesl, byly plně akceptovány až po vydání závěrečného stanoviska ve věci.

Vzhledem k tomu, že bylo přislíbáno zohlednění v budoucí praxi, ochránce šetření ukončil.

(Ne)použitelnost úředního záznamu o podaném vysvětlení jakožto důkazního prostředku ve správním řízení

Ochránce se v rámci šetření přestupkových orgánů u přestupků proti bezpečnosti a plynulost provozu na pozemních komunikacích (§ 22 zákona o přestupcích) setkal s případem, kdy správní orgány v situaci, kdy obviněný využil svého práva odmítnout podat vysvětlení (§ 60 zákona o přestupcích), použily jako důkaz **úřední záznam sepsaný strážníkem obecní policie na místě údajného přestupku**. Tento úřední záznam byl obviněnými podepsán, přičemž na jeho základě byli následně uznáni vinnými ze spáchání přestupku. Ochránce v této souvislosti poukazuje na porušení § 137 odst. 4 správního řádu, který použití záznamu o podání vysvětlení jakožto důkazního prostředku zapovídá.

Některé správní orgány svou argumentaci stavěly na tvrzení, že zápis o podaném vysvětlení je jiným podkladem pro rozhodnutí dle § 50 odst. 1 správního řádu, a nikoliv důkazním prostředkem dle § 51 odst. 1 správního řádu. Tento názor považuje ochránce sice za správný, nicméně považuje za nezbytné dodat, že takový **jiný podklad pro rozhodnutí může být jen informací, která má přispět ke zjištění stavu věci**, rozhodně však není způsobilá prokázat obviněnému z přestupku jeho vinu. Jinými slovy správní orgán z ní může pouze získat relevantní informace, není ale možné, aby bylo konstatováno, že vina byla prokázána na základě tohoto zápisu.

Ochránce je přesvědčen, že ustanovení § 137 odst. 4 správního řádu je obdobné ustanovení § 158 odst. 5 trestního řádu (zákon č. 141/1961 Sb., ve znění pozdějších předpisů), které zakazuje použití úředního záznamu jako důkazu v trestním řízení, a v této souvislosti také odkázal na příslušnou judikaturu, kterou považuje za relevantní a využitelnou při výkladu § 137 správního řádu (např. nálezy Ústavního soudu sp. zn.: II. ÚS 268/03, II. ÚS 2014/07 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn.: 1 As 96/2008).

Lhůta pro vymáhání pokuty za přestupek

Ochránce se zabýval postupem některých správních orgánů při vymáhání blokových pokut. V rámci šetření konkrétního podnětu se zaměřil na určení lhůty, ve které byl správní orgán oprávněn pokutu vymáhat. Narazil přitom na **výkladovou kolizi mezi zákonem o přestupcích**, který umožňoval vymáhat uložené pokuty ve lhůtě pěti let od uplynutí lhůty pro jejich zaplacení, a mezi **zákonem o správě daní a poplatků** (zákon č. 337/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů), který umožňuje vymáhání nedoplatků v šestileté promlčecí lhůtě. Spornou byla zejména otázka, jakým právním předpisem se řídí lhůta pro vymáhání pokut u těch případů, kdy lhůta k zaplacení počala plynout za účinnosti zákona o přestupcích ve znění do 31. prosince 2005. Zákonná úprava totiž jednoznačně neurčuje, jakým způsobem v takových případech postupovat.

Ochránce dospěl k závěru, že **lhůta pro vymáhání pokuty byla na počátku běhu lhůty jednoznačně stanovena** (§ 88 odst. 1 zákona o přestupcích ve znění do 31. prosince 2005), a to jako propadná lhůta pětiletá. Pozdější postup správního orgánu, který se opíral o ustanovení § 70 zákona o správě daní a poplatků („právo vybrat a vymáhat daňový nedoplatek se promlčuje po šesti letech po roce, ve kterém se stal tento nedoplatek splatným“), shledal ochránce nezákonným.

Dotčené úřady argumentaci o použitelnosti ustanovení § 70 zákona o správě daní a poplatků opíraly o přechodné ustanovení § 179 odst. 3 správního řádu, které stanoví, že „výkon rozhodnutí, který byl zahájen před účinností tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních předpisů“. Ochránce však vyslovil, že toto **přechodné ustanovení na daný případ dopadat nemůže**, zejména nemůže nic změnit na povaze a délce lhůty zakotvené v ustanovení § 88 odst. 1 zákona o přestupcích ve znění do 31. prosince 2005.

Dopady legislativních změn v souvislosti s přijetím nového správního řádu se zabýval rovněž Nejvyšší soud (viz rozhodnutí ze dne 13. listopadu 2008, sp. zn.: 20 Cdo 1800/2007, rozhodnutí ze dne 30. října 2008, sp. zn.: 20 Cdo 1802/2007), který rovněž vyslovil, že je nezbytné otázky významné pro exekuci správního rozhodnutí včetně lhůty, do kdy lze rozhodnutí vykonat, posuzovat podle právní úpravy upravující běh této lhůty, a to v době vydání exekučního titulu. Rozhodující pro posouzení délky běhu lhůty je pak okamžik počátku běhu lhůty, nikoliv okamžik zahájení exekuce.

Ustanovení § 70 zákona o správě daní a poplatků tedy může dopadat až na vymáhání pokut uložených po 31. prosinci 2005. V ostatních případech je zapotřebí respektovat ustanovení § 88 odst. 1 zákona o přestupcích, ve znění účinném do 31. prosince 2005, tedy pětiletou prekluzivní lhůtu.

Poučovací povinnost u tzv. návrhových přestupků

Ochránce se blíže zabýval rozložením rolí mezi policejním a správním orgánem při poskytování **poučení** dotčeným osobám **u tzv. návrhových přestupků** (§ 4 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 68 zákona o přestupcích). Konstatoval, že poučení účastníků přestupkového řízení je především věcí správního orgánu, který je příslušný k vedení řízení. Pokud správní orgán při postupu dle § 66 zákona o přestupcích (odložení věci) vychází pouze z úředního záznamu policie, z něhož vyplývá, že potenciální navrhovatel byl poučen o možnosti podat návrh, ale záznam není touto osobou vlastnoručně podepsán, jedná se dle názoru ochránce o pochybení. **Požadavky přiměřeného poučení naplňuje především písemná forma poučení s náležitým obsahem**, resp. předání předtištěného formuláře, který osoba stvrdí svým podpisem. **Ústní poučení** v terénu ze strany Policie České republiky (a o něm pořízený záznam) **není dostačující** pro další postup správního orgánu v řízení.

Ochránce v této věci komunikoval i s Policejním prezidiem Policie České republiky, s nímž se dohodl, že policejní orgán bude v odůvodněných případech poučovat osoby, které se dostaví přímo na

jednu z policejních služeben, o možnosti podat návrh na projednání přestupku, a to prostřednictvím formuláře (úřední záznam o poučení osoby o návrhovém přestupku), který je přímo dostupný z informačního systému Policie České republiky. Jeho převzetí by měla osoba stvrdit vlastnoručním podpisem. Na návrh ochránce navíc došlo k **doplnění tohoto formuláře o informace o následcích nepodání návrhu ve stanovené lhůtě** (odložení věci a nemožnost jejího projednání v rámci řízení o přestupcích) a zejména o možném uložení náhrady nákladů řízení v případech, kdy je řízení zastaveno podle § 76 odst. 1 písm. a), b), c), j) zákona o přestupcích.

2 / 10 / Životní prostředí

Znalecké posudky

V řízeních souvisejících s ochranou životního prostředí a jeho jednotlivých složek ochránce často řeší otázku úrovně a následného hodnocení znaleckých posudků. Setkává se s tím, že různé znalecké posudky, zcela totožné co do zadání a předmětu posuzování, přinesly diametrálně odlišné závěry. Ochránce pak opakovaně naráží na to, že se úřady bez dalšího hodnocení odvolávají na závěry znaleckého posudku a na autoritu znalce, kterou nejsou oprávněny zpochybňovat. Ochránce proto vždy zdůrazňuje, že **znalecký posudek je jen jedním z podkladů v řízení** a podléhá zásadě volného hodnocení ve stejném smyslu jako další obstarané důkazy, tj. je třeba jej podrobit minimálně logickému zhodnocení a konfrontaci s ostatními důkazy.

Nakládání s odpady

Ochránce považuje za nutné znovu upozornit, že dosud nedošlo ke změně právní úpravy, která by umožnila předcházet a efektivněji řešit nelegální nakládání s odpady. I nadále tak přetrvává stav, kdy **evidence na úseku odpadového hospodářství neplní roli nástroje umožňujícího odhalit nesrovnalosti v toku odpadů**, neboť není provázána s evidencí přepravy nebezpečného odpadu, ale i s evidencemi jiných nebezpečných látek (léčiva, návykové látky, chemické látky). Stejně tak ochránce postrádá takovou úpravu podmínek pro podnikání na úseku nakládání s nebezpečným odpadem, která by zajistila finanční prostředky, jež bude možno okamžitě uvolnit a použít, bude-li zjištěno, že v důsledku činnosti osoby nakládající s odpady (ať již úmyslně, nebo nikoliv) došlo k ohrožení životů, zdraví či životního prostředí.

Ochránce uspořádal **kulatý stůl na téma Odpady a staré ekologické zátěže**, jehož se účastnili zástupci České inspekce životního prostředí (dále též „inspekce“) a krajských úřadů. Tématem diskuze byly zejména staré ekologické zátěže bez majitelů, resp. **otázka určení vlastníka odpadu, není-li vlastník známý**. Zákon o odpadech (zákon č. 185/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů) tuto otázku dostatečně neřeší. Ochránce se setkal s postupem, kdy inspekce ve svých řízeních řešila otázku sporného vlastnictví cestou občanského soudního řízení podáním určovací žaloby. V jiném obdobném případě (odpady zemědělského družstva získala fyzická osoba v restituci) byly nalezené sudy s odpadem považovány za **věc opuštěnou a nalezenou** (§ 135 občanského zákoníku [zákon č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů]), a připadly tak do **vlastnictví obce**. Toto řešení však není ideální, neboť obce nemají na likvidaci takových odpadů potřebné prostředky. Ochránce navíc doporučuje, aby vždy bylo prověřeno, zda u dlouhodobě opuštěných odpadů nepřípadají tyto věci do vlastnictví státu, neboť před účinností novely občanského zákoníku č. 359/2005 Sb., připadaly opuštěné věci do **vlastnictví státu**. Další otázkou je problém platnosti právního úkonu opuštění věci, protože vlastnictví nesmí být zneužito na újmu práv druhých a jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem (čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). V konkrétních případech tak opuštěná věc **může být stále právně ve vlastnictví osoby, která ji opustila**.

Související problematiku představuje plnění povinností firmou nakládající s odpady v okamžiku, kdy se dostane do insolvenčního řízení. Ochránce má za to, že v případě úpadku společnosti by neměla být vyloučena možnost efektivního vymáhání nápravných opatření s cílem odvrátit hrozící škodu na životním prostředí či na zdraví lidí. Insolvenční správce by měl odpovědně zjistit, zda po úpadci zůstaly chemické látky nebo jiné nebezpečné odpady, a zajistit jejich odstranění v souladu se zákonem. V tomto směru podpořil ochránce návrh nového zákona o odpadech, který tyto problémy legislativně upravuje (návrh však dosud nebyl přijat).

Dále byla rovněž projednávána problematika **monitorování skládek**. V případě skládek, jejichž provoz byl zahájen před rokem 1989, je pravidlem, že rozhodnutí, kterým byly tyto skládky povoleny (pokud povoleny vůbec byly), žádnou povinnost monitoringu neobsahovala. Skládky provozované na základě souhlasu dle zákona č. 238/1991 Sb., o odpadech, měly stanoveny zvláštní podmínky, a záleželo pak na obsahu rozhodnutí tehdejších okresních úřadů (některé neměly stanoveny žádný monitorovací systém, jiné naopak stanovovaly povinnost pravidelného monitorování). Teprve od 1. ledna 1998 (účinnost zákona č. 125/1997 Sb.) již bylo nezbytné při povolování skládek schválit rovněž provozní řády, monitoring i povinnost následné péče po ukončení skládkové činnosti. S ohledem na tyto rozdíly (a rovněž díky měnícím se vlastnickým vztahům nebo předávání kompetencí mezi úřady v průběhu reformy veřejné správy) není příslušnými úřady u řady skládek monitorování prováděno.

Ochránce také věnoval pozornost problematice **ukládání odpadu fyzickou osobou na místě, které k tomu není zákonem určeno**. Ochránce zaznamenal, že v těchto případech Česká inspekce životního prostředí nemá zákonem svěřenou pravomoc uložit této formálně nepodnikající fyzické osobě opatření pro zjednaní nápravy, např. v podobě uložení povinnosti odpad v určené lhůtě odstranit. Je jí dána pouze pravomoc uložit za toto jednání pokutu v přestupkovém řízení. Absence takového opatření je poškozovateli životního prostředí využívána. V této skutečnosti spatřuje ochránce mezeru platné právní úpravy.

Rekultivace skládky versus nelegální ukládání odpadů

Ochránce se opětovně setkal s případy, kdy na skládky určené k rekultivaci byly **pod záminkou provádění rekultivace nelegálně naváženy další odpady**. Tato skutečnost nebyla včas odhalena, k čemuž v šetřených případech přispěl zejména nedostatek vzájemné koordinace postupů stavebních/vodoprávních úřadů a úřadů na úseku odpadového hospodářství. Zatímco stavební, resp. vodoprávní povolení (v tom rozsahu, v jakém se rekultivace týkala vodohospodářského zabezpečení skládky proti úniku závadných látek do podzemních a povrchových vod) jasně stanovilo zákaz ukládání dalších odpadů, při kontrole prováděné orgány na úseku odpadového hospodářství, se pracovníci spokojili s vyjádřením provozovatele skládky, že navážky odpadů jsou součástí rekultivačního projektu. Ochránce ve svých zprávách apeloval na důsledné prověření takových tvrzení a vyžádání si úplných podkladů od příslušného stavebního úřadu včetně rekultivačního projektu. V případě zjištění pochybení jsou k opatřením k nápravě oprávněny jak úřady na úseku odpadovém, tak úřady stavební (stavební úřady v části, ve které je porušeno stavební povolení, potom musí zahájit řízení o odstranění stavby prováděné v rozporu s vydaným povolením).

Podnět sp. zn.: 4606/2007/VOP/DK

Na skládku, u níž bylo rozhodnuto o rekultivaci, není možné navážet odpady jako rekultivační materiál, pokud tato možnost nebyla výslovně stanovena ve stavebním povolení.

Stavební úřad je povinen po celou dobu provádění rekultivace kontrolovat, zda je prováděna v souladu se stavebním povolením.

Na ochránce se obrátila obec Líšnice, v jejímž vlastnictví se nachází pozemek, který si pro účely provádění rekultivace od obce pronajal vlastník skládky na tomto pozemku umístěné a provozované v dané lokalitě od 80. let. Rekultivace byla nařízena jako nápravné opatření v reakci na skutečnost, že v podzemních vodách v okolí skládky byla zjištěna přítomnost vysoké koncentrace kyanidů a dalších nebezpečných látek. Rozhodnutím vodoprávního úřadu bylo stanoveno, že až do provedení rekultivačních prací spočívajících v přemístění uložených odpadů na vedlejší pozemek na izolovanou plochu, zaizolování a vodohospodářském zabezpečení původní plochy skládky a následně nové uložení přemístěných odpadů, nesmí být na danou skládku navenzeny další odpady. Vlastník skládky přemístil navenzené odpady na sousední pozemek (na základě smlouvy o pronájmu s obcí Líšnice) a následně na původní plochu i pronajatý pozemek i nadále ukládal odpady, které deklaroval jako rekultivační materiál.

Ochránce v daném případě konstatoval selhání příslušných úřadů státní správy, které byly systematicky od roku 2001 upozorňovány na dění v lokalitě obce Líšnice. Vyslovil svůj právní názor, že dalším navážením odpadů bylo fakticky znemožněno realizovat rekultivaci dle původního projektu. Vzhledem k nedodržení stavebního povolení k rekultivaci je nutno provedenou situaci posoudit jako nepovolenou stavbu a zahájit řízení o odstranění stavby.

Stavební úřad předmětné řízení zahájil a rozhodl o odstranění odpadů navenzených nad rámec povolení.

Zpoplatňování komunálního odpadu

Ochránce se zabýval velkým množstvím podnětů, ve kterých si občané stěžovali na obtíže, které jim přináší možnost obcí si při zpoplatňování komunálního odpadu zvolit jeden ze tří způsobů úhrady, tj. stanovit (1) místní poplatek za systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu nebo (2) poplatek za komunální odpad či (3) vybírat úhradu za shromažďování, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů od fyzických osob na základě smlouvy. Ochránce se domnívá, že právě **různé možnosti obcí ve výběru způsobu zpoplatnění komunálního odpadu vedou ke znevýhodněnému postavení skupiny občanů**, kteří jsou **zařazeni mezi poplatníky v místě svého bydliště a současně jsou povinni hradit plnou výši úhrady i v obci, kde se zdržují** například pracovně, protože každá z obcí uplatňuje jinak zvolený způsob zpoplatnění. Ochránce proto v připomínkovém řízení podpořil připravovaný návrh nového zákona o odpadech, který by právní úpravu úhrady komunálního odpadu sjednotil.

Dřevěné železniční pražce

Ochránce i nadále komunikoval s Českou inspekcí životního prostředí v záležitosti nakládání s kontaminovanými dřevěnými železničními pražci, v níž v roce 2008 zahájil šetření z vlastní iniciativy. Ochránce požadoval po České inspekci životního prostředí, aby využila svých zákonných pravomocí a začala se otázkou legálnosti prodeje těchto pražců k dalšímu využití fyzickým osobám zabývat. Česká inspekce životního prostředí provedla na základě ochránceho závěrečného stanoviska v průběhu dubna až června 2009 **kontroly u subjektů České dráhy, a. s., Správy železniční dopravní cesty, s. o. a Dopravní podnik Hlavního města Prahy**, které byly zaměřeny na zjištění skutečností ohledně nakládání s použitými železničními dřevěnými pražci. Ze zprávy ředitelky České inspekce životního prostředí vyplynulo, že provedenými kontrolami byl zjištěn prodej dřevěných železničních pražců právníkům i fyzickým osobám (včetně nepodnikajících fyzických osob). Uvedené pražce však měly být prodávány nikoliv jako odpad, ale jako stavební materiál, a to současně

s písemným upozorněním na nebezpečné vlastnosti pražců a zakázaný způsob nakládání s nimi. Zákonnost tohoto způsobu prodeje pražců Česká inspekce životního prostředí dále prověřuje, mimo jiné ve spolupráci s metodickou pomocí Ministerstva životního prostředí. Ochránce očekává sdělení konečných závěrů z provedených kontrol včetně sdělení opatření, která budou v dané věci přijata, a případ dále monitoruje. I nadále ochránce setrvává na stanovisku, že pokud legislativa umožňuje nakládání s impregnovanými pražci pouze pro odborné a průmyslové použití, je jakékoliv nakládání s nimi, které směřuje k jinému než povolenému účelu (jako např. prodeje pražců nepodnikajícím fyzickým osobám), nakládáním s odpadem.

Hodnocení vlivů na životní prostředí (EIA)

V oblasti hodnocení vlivů na životní prostředí se ochránce setkává s případy, kdy nejsou dodržovány požadavky na posouzení vlivů u rozšiřování již provozovaných činností nebo změny používané technologie. V některých případech tak dochází k tomu, že **činnost konkrétního podnikatele nepodléhající posuzování vlivů na životní prostředí dosáhne postupnými změnami rozsahu, který již posuzování vlivů podléhá**. Chybějící proces posouzení vlivů na životní prostředí vede k tomu, že vliv konkrétní provozní činnosti není posouzen ve všech svých dopadech a v rámci jednotlivých řízení vedených správními úřady jsou hodnoceny pouze dílčí vlastnosti provozu, např. hluchost nebo možnost provozovat zdroj znečišťování ovzduší. Izolované hodnocení jednotlivých charakteristik provozu však nemůže účel celkového posuzování vlivů na životní prostředí plně nahradit včetně možnosti účasti veřejnosti na tomto procesu.

Podnět sp. zn.: 1685/2008/VOP/JPL

Drcení stavební suti lze považovat za odstraňování odpadů a jejich fyzikální úpravu ve smyslu kategorie II, bodu 10.1 přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí jako „zařízení k fyzikálně-chemické úpravě, energetickému využívání nebo odstraňování ostatních odpadů“.

Ochránce šetřil stížnosti obyvatel, kteří poukazovali na nové využití zemědělského areálu pro zařízení k nakládání s odpady, konkrétně sběrný dvůr ostatních odpadů. Ochránce zjistil, že ve vztahu ke sběrnému dvůru bylo vedeno zjišťovací řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (zákon č. 100/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Plánovaná kapacita činila 2 000 tun ostatních odpadů ročně a krajský úřad zjišťovací řízení ukončil se závěrem, že záměr je nutné posoudit podle zákona. Následně Krajský úřad Libereckého kraje obdržel oznámení o snížení kapacity záměru na 1000 tun ostatních odpadů ročně, a záměr tak postupům dle uvedeného zákona nepodléhal.

V následujícím období došlo k navýšení kapacity sběrného dvora a provozovatel podal podnět k provedení zjišťovacího řízení pro zařízení ke sběru, výkupu, třídění a využívání ostatních odpadů s kapacitou 6 000 tun ročně. Podle vyjádření krajského úřadu ani tentokrát záměr (sběrný dvůr určený ke sběru, třídění, výkupu a využívání ostatních odpadů s kapacitou 6 000 tun ročně, který zahrnoval třídění stavebních a demoličních odpadů včetně drcení stavební suti a třídění sypkých materiálů) nespadal do režimu posuzovaných záměrů (kat. I) ani do záměrů vyžadujících zjišťovací řízení (kat. II).

Podle závěrů krajského úřadu tento záměr ani po novelizaci zákona o posuzování vlivů na životní prostředí procedurám dle tohoto zákona nepodléhal, neboť po účinnosti novely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (novela č. 163/2006 Sb.) došlo v oblasti nakládání s ostatními odpady k tomu, že posouzení vlivů podléhá zařízení pro nakládání s tímto druhem odpadů od kapacity přesahující 30 000 tun ročně.

Podle ochránce tomu tak není, jelikož drcení stavební suti lze považovat za odstraňování odpadů a jejich fyzikální úpravu a takové zařízení vyžaduje podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí tzv. zjišťovací řízení.

V daném případě přetrvával rozpor mezi závěrem ochránce a krajský úřad se závěrem ohledně nutnosti posouzení vlivu záměru na životní prostředí neztotožnil. Rozhodnutí úřadů však již nebylo možné přezkoumat, proto ochránce jako opatření k nápravě akceptoval provádění kontrol zaměřených na dodržování podmínek provozu do budoucna.

Horní legislativa

Již v předchozích souhrnných zprávách ochránce poukázal na přetrvávající problémy související s těžební činností, postupem státní báňské správy a těžebních organizací, jež se negativně dotýkají práv a povinností občanů žijících v území a krajině dotčené důlní činností. Lze konstatovat, že platné právní předpisy, které stanovují podmínky, práva a povinnosti pro hornickou činnost a provádění geologických prací, jsou zaměřeny na vztahy mezi těžebními či průzkumnými organizacemi a státem. **Principy ochrany vlastnického práva, transparentního procesu a účasti na rozhodování nejsou zatím v této oblasti plně implementovány.** Problémem tak zůstává otázka účastenství v řízeních o povolení těžby i opomíjení vedlejších negativních vlivů těžební činnosti na zdraví a životní prostředí.

Ochránce rovněž v minulých souhrnných zprávách doporučil Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, aby požádala vládu o předložení návrhu novely zákona o hornické činnosti, která by uložila těžebním organizacím povinnost předložit dohody o vyřešení střetu zájmů i s vlastníky dotčených objektů v případech, kdy o to písemně požádají. **Ke změně právní úpravy dosud nedošlo.**

Podnět sp. zn.: 5675/2007/VOP/JPL

Zjištění, že posudky, které byly součástí podkladů pro rozhodnutí báňského úřadu o povolení rozšíření dobývacího prostoru, pracovaly s chybnými primárními daty a chybně určenými úrovněmi hladin podzemních vod, je důvodem pro obnovu řízení.

Ochránce šetřil podnět, kterým vlastník pozemku brojil proti rozhodnutí Obvodního báňského úřadu a posléze Českého báňského úřadu o rozšíření dobývacího prostoru. Stěžovatel mimo jiné poukazoval na negativní dopady těžební činnosti (důsledky poddolování pozemků). Z rozhodnutí Obvodního báňského úřadu vyplynulo, že báňský úřad zamítl některé námítky vlastníků pozemků z toho důvodu, že vlivem předpokládaných poklesů nedojde dle posudků hydrogeologických poměrů k ohrožení terénu zátopami ani zamokřením.

Ochránce zahájil šetření, v jehož rámci nechal zpracovat odborné stanovisko, jehož cílem bylo posouzení, zda závěry odborných posudků, se kterými orgány báňské správy pracovaly, vychází z dostatečně exaktních podkladů, zda vyhodnocení odpovídají uváděnému obsahu posouzení a zda interpretace posudků uváděná v rozhodnutích úřadů je v souladu s jejich závěry a doporučeními.

Podle zjištění ochránce odborné posudky a zprávy, které byly podkladem rozhodnutí orgánů báňské správy, pracovaly s chybnými primárními daty a chybně určenými úrovněmi hladin podzemních vod. Dále se v interpretacích dat se objevily metodické a koncepční nedostatky. Podle ochránce nemohly orgány báňské správy kvalifikovaně rozhodnout o námitkách účastníků řízení ohledně dopadů budoucího dobývacího prostoru včetně změny hladiny podzemní vody na jejich majetek. Spolehlivost výsledku rozhodovacího procesu orgánů státní správy lze přitom obecně považovat za veřejný zájem. Ochránce konstatoval, že výše uvedená zjištění svědčí o nespolehlivosti podkladů správného rozhodnutí, což je důvodem obnovy řízení o stanovení dobývacího prostoru.

Vzhledem k tomu, že Český báňský úřad obnovu řízení odmítl, zvažuje ochránce další kroky (vyrozumění vlády).

Myslivost

Uvádění honiteb do souladu se zákonem

Ochránce pokračoval v komunikaci s ministerstvem zemědělství ve věci výkonu práva myslivosti v honitbách, jež dosud nebyly uvedeny do souladu se zákonem o myslivosti (zákon č. 449/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů), který nabyl účinnosti již 1. července 2002. Podle Ministerstva zemědělství v těchto územích není výkon práva myslivosti vůbec možný, neboť honitby, o jejichž uvedení do souladu nebylo pravomocně rozhodnuto, neexistují a nejsou v nich stanoveny minimální a normované stavby zvěře. **Stanovisko Ministerstva zemědělství k této otázce je podle ochránce v rozporu s účelem zákona o myslivosti.** Na předmětných pozemcích totiž žije zvěř, a je proto třeba ve veřejném zájmu zajistit její péči a ochranu. Ministerstvo na žádost ochránce prověřilo počet takových honiteb a uvedlo, že problém bude v dohledné době odstraněn, neboť počet takových honiteb je minimální (cca 5), přičemž řízení o uvedení do souladu spějí ke konci. Ochránce však upozorňuje, že i v budoucnu lze očekávat, že **honitby budou zanikat**, a proto doporučuje, aby byla právní úprava doplněna o řešení takových situací.

V oblasti státní správy myslivosti se ochránce setkal s případem, kdy byl proces uvádění honitby do souladu proveden v rozporu se zákonem, resp. k uvedení do souladu nedošlo (viz následující případ).

Podnět sp. zn.: 3807/2008/VOP/JPL

I. Přičlenění honebního pozemku k honitbě (oboře) není neformálním aktem. Tento postup podléhá rozhodnutí orgánu státní správy myslivosti a je jím zajišťována ochrana práv vlastníků pozemků. Dále je jím postaveno najisto, zda a do které honitby jsou přičleňované honební pozemky zařazeny.

II. Pokud z rozhodnutí o uznání vlastní honitby není zřejmé, že k honitbě byly dle zákona o myslivosti přičleněny další honební pozemky jiných vlastníků, mají tito vlastníci právo domáhat se vydání rozhodnutí podle § 142 odst. 1 správního řádu o určení, zda jsou jejich pozemky součástí konkrétní honitby a jakým správním aktem se tak stalo.

Na ochránce se obrátil stěžovatel J. V., který je spoluvlastníkem pozemků v k. ú. Radějov u Strážnice, které byly (fakticky) zahrnuty do obory Radějov a nejsou volně přístupné. Obora Radějov byla uznána rozhodnutím referátu životního prostředí tehdejšího Okresního úřadu Hodonín v březnu 1993 jako tzv. obora vlastní. Stěžovatel ani jeho právním předchůdcům nebylo řízení o uznání obory oznámeno, nebyli účastníky řízení, ani se k oboře nemohli vyjádřit. Dále s nimi nebyla uzavřena dohoda o přičlenění jím vlastněných pozemků k oboře. Stěžovatel vyslovil přesvědčení, že užívání pozemků pro účely obory nemá žádný právní základ a zpochybnil platnost rozhodnutí o jejím uznání. Žádosti stěžovatele o vydání rozhodnutí podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, že území vymezené rozhodnutím Okresního úřadu Hodonín ze dne 24. března 1993 není oborou a že stěžovatelovy pozemky nejsou součástí honitby (obory) Radějov, Městský úřad ve Veselí nad Moravou ani Krajský úřad Jihomoravského kraje (jako odvolací orgán) nevyhověly.

Šetřením podnětu dospěl ochránce k závěru, že požadavek stěžovatele na vydání rozhodnutí podle ustanovení § 142 správního řádu ve vztahu k začlenění jeho pozemků do obory Radějov je oprávněný. Pokud totiž není přičlenění konkrétních pozemků zřejmé z rozhodnutí orgánu státní správy myslivosti, je namístě, aby správní orgán o existenci tohoto právního vztahu vydal deklaratorní správní rozhodnutí ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu.

Městský úřad ve Veselí nad Moravou ani Krajský úřad Jihomoravského kraje se však s argumentací ochránce neztotožnily. Stěžovatel se v průběhu šetření rozhodl využít institutu správní žaloby a ve věci tak bude rozhodovat Krajský soud v Brně.

Výkon myslivosti v oboře Radějov

V návaznosti na zprávy z médií a na zjištění z výše uvedeného šetření zahájil ochránce v uplynulém roce šetření z vlastní iniciativy, jehož cílem je prověření výkonu práva myslivosti v oboře Radějov.

Bylo zjištěno, že v oboře, jež se nachází v I. a II. zóně chráněné krajinné oblasti Bílé Karpaty a zároveň na území přírodní rezervace Kútky, docházelo v měsíci únoru k **masovému odlovu přemnožených daňků**. To vedlo jednak k pochybnostem o tom, zda byl lov prováděn v souladu s pravidly obsaženými v ustanovení § 45 zákona o myslivosti, a také o tom, zda se původní vysoké počty daňčí zvěře negativně neprojeví na stavu životního prostředí a chráněných ekosystémech.

Šetřením ochránce dospěl k názoru, že **k uznání obory v popsané lokalitě došlo v rozporu platnými právními předpisy na úseku ochrany přírody**. Ty totiž vylučují, aby byla zařízení určená k intenzivnímu chovu zvěře umisťována na území přírodních rezervací nebo v I. a II. zóně chráněných krajinných oblastí. Obora přitom takovým zařízením je.

Přestože orgány ochrany životního prostředí (Česká inspekce životního prostředí a Správa chráněné krajinné oblasti Bílé Karpaty) provedly ve vztahu k oboře Radějov kontrolní šetření, které potvrdilo negativní vliv obory na chráněné ekosystémy, ochránce konstatoval, že opatření, která byla z jejich strany provedena, nejsou dostatečná. Šlo totiž o opatření, jimiž jsou pouze zmírňovány dopady oborního chovu na životní prostředí. Ochránce proto v této souvislosti poukázal na to, že orgány ochrany přírody zcela opominuly mechanismy, jež jim umožňují odstranit příčinu celého problému, kterou je samotná existence obory (§ 66 zákona o ochraně přírody a krajiny orgánu ochrany přírody umožňuje stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat).

Ochránce dále konstatoval, že samotný **lov daňčí zvěře v únoru 2009 byl prováděn v rozporu s etickými pravidly obsaženými v zákoně o myslivosti**. V tomto ohledu došlo ke shodě s Městským úřadem ve Veselí nad Moravou, který na popud ochránce zahájil s uživatelem obory příslušné správní řízení.

V průběhu šetření ochránce následně dospěl k závěru, že honitba v oboře Radějov nebyla uvedena do souladu se zákonem o myslivosti, a právně tak zanikla ke dni 31. března 2003. Své závěry ohledně právního režimu obory ochránce zaslal dotčeným úřadům, přičemž ke dni zpracování této zprávy stále čeká na jejich vyjádření.

Ochrana vod

Rozlišování mezi vrtem a studnou

V oblasti ochrany vod ochránce zaznamenal několik případů nezákonného provádění hydrogeologických průzkumů a vrtání studní. Ochránce zjistil, že **k provádění hydrogeologických průzkumů nejsou opatřovány podklady dle zákona o geologických pracích** (zákon č. 62/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a činnost není řádně ohlášena ani dokumentována.

Ze zkušeností ochránce dále vyplývá, že v praxi úřadů není rozlišováno mezi hydrogeologickým průzkumem a budováním vrtané studny. Ochránce má za to, že **pokud je při provádění vrtu vyhledáván zdroj podzemní vody nebo je ověřována jeho vydatnost, jedná se o hydrogeologický průzkum**. Teprve výsledek tohoto průzkumu (vrt) je v určitých případech následně možné po vydání patřičného povolení upravit jako studnu.

Ochránce se dále setkal s tím, že při provádění hydrogeologických průzkumů, které předcházejí povolení studny, dochází ke ztrátám vody v okolních studních. Jejich vlastníci však nejsou o provádění průzkumných prací informováni a úbytek vody ve vlastní studni zjistí až s určitým zpožděním. Podle ochránce by situaci vlastníků studní, v jejichž okolí se provádějí hydrogeologické vrty, zlepšilo zavedení povinnosti ověřit hladinu v okolních studních, které by mohly být vrtem ovlivněny. Ochránce proto v tomto směru podpořil poslaneckou novelu zákona o geologických pracích. Častým prohrěškem souvisejícím s budováním vrtných studní je rovněž nezákonný odběr podzemní vody.

Podnět sp. zn.: 191/2009/VOP/JPL

I. Vodoprávní úřad je povinen dohlížet na to, aby při budování studní nedocházelo k odběru podzemní vody před jeho pravomocným povolením. Jednou z možností, jak zamezit nepovolenému odběru podzemní vody, je uložení opatření podle § 110 vodního zákona.

II. Provedení vrtu za účelem nalezení zdroje podzemní vody nebo zjištění jeho vydatnosti je hydrogeologickým průzkumem a podléhá zákonu o geologických pracích.

Na sousedním pozemku pana F. Š. byl proveden vrt, který byl následně vystrojen čerpadlem a soused z něj začal odebírat vodu. Stěžovatel zjistil, že mu po provedení vrtu v jeho studni značně poklesla hladina vody a požádal vodoprávní úřad, aby nastalou situaci řešil a zamezil odběru z nového vrtu. Vyšlo najevo, že na sousedním pozemku byla vybudována vrtná studna, o jejíž povolení soused následně požádal, nicméně řízení o dodatečném povolení studny ani řízení o povolení odběru vody ze studny nebylo ukončeno. Soused tedy neměl oprávnění vodu z nově vrtné studny odebírat.

Ochránce se při šetření podnětu zaměřil v první řadě na pravomoc vodoprávního úřadu k zamezení odebírání vody z nepovolené studny a konstatoval, že úřad měl důrazněji kontrolovat, zda nedochází k čerpání vody z vrtu.

V návaznosti na šetření ochránce provedl vodoprávní úřad dozor týkající se studny na sousedním pozemku a jejímu vlastníku uložil odpojení čerpadla z nového vrtu a přerušení přívodního potrubí. Vlastník na základě rozhodnutí úřadu provedl odpojení čerpadla a zaslepení potrubí od čerpadla z nového vrtu.

Aktualizace směrných čísel spotřeby vody

Směrná čísla spotřeby vody stanovená v příloze č. 12 vyhlášky k provedení zákona o vodovodech a kanalizacích (vyhláška č. 428/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů) slouží pro určení výše odběru vody v situacích, kdy ji není možné stanovit na základě vodoměru (např. nemovitost není osazena vodoměrem, nebo se zpětně zjistí, že vodoměr byl nefunkční). Jelikož **výše směrných čísel zůstala třicet let beze změny** a protože od devadesátých let minulého století je patrný výrazný pokles spotřeby vody v České republice, výše směrných čísel neodpovídá průměrné spotřebě vody.

Ochránce se s touto problematikou setkal v souvislosti s řešením podnětu osoby, která si vedle vodovodu vybudovala i studnu v domnění, že ušetří za odběr vody. Vyúčtovaná částka za vodné a stočné však byla paradoxně vyšší. V takových případech se totiž má za to, že množství vypouštěné vody je totožné s množstvím vody přijaté vodovodem. V případě, kdy je vedle vodovodu prokazatelně užíváno i jiného zdroje vody (nejčastěji studny), a není proto možné jednoznačně stanovit množství vody vypouštěné do kanalizace, stanoví se množství vypouštěné vody podle směrných čísel. Vyhláška sice umožňuje provozovateli kanalizace snížení směrných čísel za určitých podmínek, není to však jeho povinnost (provozovatel k tomu v daném případě nepřistoupil). Osoba, která k ochránci podala podnět, tak **sice ušetřila na platbě za odběr vody** (vodné), která se jí snížila, **více ale zaplatila za vypouštění vody do kanalizace** (stočné).

Ochránce se v souvislosti s tímto podnětem obrátil na Ministerstvo zemědělství a získal od něho příslib úpravy směrných čísel spotřeby vody do konce roku 2010 tak, aby odrážela současnou úroveň spotřeby vody v České republice.

Likvidace odpadních vod

Ochránce se setkává s podněty, ve kterých stěžovatelé nesouhlasí s výsledky vodoprávního dozoru. Konkrétně jde o případy, kdy vodoprávní úřad zjistí, že stěžovatelé v rozporu se zákonem vypouští odpadní vody např. do septiku místo do deklarované jímky, a uloží jim proto opatření k nápravě (zaslepení septiku, resp. vybudování jímky nebo vybudování domácí čističky odpadních vod). Stěžovatelé přitom poukazují na to, že v lokalitě má být v blízké budoucnosti (řádově měsíce) vybudován kanalizační řad, na který se hodlají připojit, a uložená opatření proto vnímají jako neekonomická. Ochránce konstatuje, že vodoprávní úřad zde sice koná povinnost uloženou mu zákonem, domnívá se však, že v některých případech může být dán prostor pro úvahu, zda výjimečně nepovolit vypouštění odpadních vod do vod podzemních (resp. **při ukládání opatření k nápravě je možné u stanovení lhůty zohlednit i termín budování nové infrastruktury**). Z hlediska veřejného práva stavebního potom platí, že při realizaci nových staveb je nutno dbát na to, aby byly povolovány až v případě, kdy je dokončena potřebná technická infrastruktura (viz též str. 70).

Rozhodování o kácení dřevin

Ochránce se opětovně zabýval podněty občanů, které se týkaly kácení dřevin. Šlo jak o situace, kdy na kácení v minulosti bylo vydáno orgánem ochrany přírody příslušné povolení, tak o případy kácení bez povolení. V řadě případů, kdy ke kácení dřevin byla povolení vydána, ochránce konstatoval **nedostatky vydaných povolení** ke kácení, neboť jejich **písemná odůvodnění neobsahovala vyhodnocení všech kritérií** uvedených v ustanovení § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny (zákon č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů). V rozhodnutí nebylo dostatečně zdůvodněno, proč úřad rozhodl kácení povolit, nebyl řádně posouzen funkční a estetický význam dřeviny či nebyla nedoložena existence závažného důvodu opravňujícího ke kácení. Vzhledem k tomu, že ochránce byl vyzooměn o tom, že na úseku kácení dřevin mimo les **neexistuje jednotná metodika**, požádal ochránce Ministerstvo životního prostředí o poskytnutí bližších informací a rovněž o to, aby ministerstvo věnovalo zpracování příslušné metodiky pozornost. Vyjádření Ministerstva ochránce zatím neobdržel.

Ve věci kácení dřevin rostoucích okolo silnic (zejména stromořadí) a železničních drah ochránce uvítal přijetí novelizace ustanovení § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny (novela č. 349/2009 Sb.), dle které je s účinností od 1. prosince 2009 možno provést kácení dřevin na silničních pozemcích a u železničních drah pouze na základě povolení vydaného ve správním řízení (s tím, že povolení lze vydat výlučně po dohodě se silničním správním úřadem či drážním správním úřadem). Kácení těchto dřevin již tedy není možné provádět na základě pouhého předchozího písemného oznámení, což bylo v minulosti v řadě případů zneužíváno k masivnímu kácení stromořadí a alejí.

Podnět sp. zn.: 6948/2008/VOP/HJ

Zhodnocení závažnosti důvodů uváděných ke kácení i vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin musí být obsaženo v přesvědčivém odůvodnění. V něm musí být uvedeno, které skutečnosti svědčí pro konkrétní závěry úřadu, o které důkazy se úřad při svém hodnocení opírá a které skutečnosti má za prokázané.

Na ochránce se obrátil stěžovatel Ing. A. D., který nesouhlasil s kácením stromů (aleje), jež bylo Městským úřadem Šumperk jako orgánem ochrany přírody a krajiny povoleno na řadě lokalit ve městě Šumperk (část stromů již byla pokácena, část dosud ne).

Ochránce zahájil šetření, přičemž při hodnocení správního uvážení orgánu ochrany přírody při rozhodování o povolení kácení dřevin dospěl k závěru, že úřad nedostal povinností stanovených správním řádem. Zejména porušil povinnost dostatečně v odůvodnění uvést úvahy, kterými byl při rozhodování veden (tj. jak zhodnotil tvrzenou závažnost důvodů pro kácení dřevin na straně jedné a význam těchto dřevin na straně druhé).

Vzhledem k tomu, že zákon o ochraně přírody a krajiny stanoví, že povolení je možné vydat ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin, je třeba, aby se touto skutečností úřad v dostatečném rozsahu zabýval. V tomto případě nelze využít ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu, které dovoluje neodůvodňovat ta rozhodnutí, která v plném rozsahu vyhovují žadateli, neboť je třeba se v odůvodnění rozhodnutí vypořádat s veřejným zájmem na ochraně dřevin.

Ochránce neshledal, že by orgán ochrany přírody uvedeným zákonným požadavkům dostal. V době šetření ochránce již byly ve věci vyvíjeny kroky ze strany České inspekce životního prostředí, která kácení dosud nepokácených dřevin pozastavila a zadala zpracování nového znaleckého posudku za účelem nového posouzení věci. Ochránce vytkl Městskému úřadu v Šumperku zjištěné nedostatky a vstoupil s ním v jednání s cílem přispět k zajištění výkonu dobré správy do budoucna. Případ, v němž Česká inspekce životního prostředí zahájila nezbytné kroky, ochránce nadále sleduje.

2 / 11 / Činnost Vězeňské služby

Přeplněnost věznic, počet vězeňského personálu

Ochránce vnímá situaci ve věznicích dlouhodobě jako neuspokojivou a už od roku 2006 o tom informuje Poslaneckou sněmovnu ve svých souhrnných zprávách. Za nejzávažnější problém vnímá **nedostatečnou kapacitu věznic** a jejich **přeplněnost**. Rovněž poukazuje na to, že další snížení počtu pracovníků Vězeňské služby České republiky (dále „Vězeňská služba“) zajišťujících samotný výkon trestu se může negativně projevit při naplňování samotného účelu výkonu trestu odnětí svobody. Tyto dva problémy nelze vnímat odděleně.

Naplňování účelu výkonu trestu není ideální ani v přeplněné věznici s dostatkem personálu, ani v nenaplněné věznici s nedostatkem příslušných pracovníků. Za situace, kdy **počet odsouzených na jednoho občanského pracovníka převyšuje několikanásobně personální standardy**, je efektivní práce s odsouzenými značně obtížná, ne-li nemožná. Jestliže jsou věznice přeplněny, je žádoucí, aby odsouzení trávili co nejvíce času mimo přeplněné ložnice a účastnili se vzdělávacích a výchovných aktivit. Pokud toto není možné, výkon trestu může záhy začít **plnit pouze účel ochrany společnosti před pachateli trestných činů, nikoliv účel vychovávat současně odsouzené k řádnému životu po propuštění na svobodu**.

I samotné naplňování „bezpečnostní složky“ účelu výkonu trestu odnětí svobody však může být postupem krátkého času složitější. Nárůst počtu odsouzených s sebou pochopitelně nese i vyšší požadavky na zabezpečení a střežení osob ve výkonu trestu odnětí svobody, což znamená i dostatečné personální zajištění a odpovídající stavebně-technický stav věznic. Nejde tedy pouze o nápravu odsouzeného, ale také o samotné zajištění bezpečnosti. Vzrůstající počet odsouzených ve věznicích a s tím spojená potřeba hledat nové ubytovací prostory (např. i rušením některých společenských místností) vede ke kumulaci odsouzených na ložnicích a narůstajícímu napětí,

dokonce i k šikaně a násilí mezi odsouzenými. S ohledem na vysoký počet odsouzených na jednotlivých odděleních (některá jsou naplněna i na 130 % plánované kapacity) tak vzniká i napjatá situace mezi odsouzenými a zaměstnanci Vězeňské služby. V neposlední řadě nelze opomenout ani mnohde **nevyhovující stavebně-technický stav věznic** (staré objekty, na jejichž rekonstrukci nejsou finanční prostředky).

Naplňenost věznic a potřeba odpovídajícího počtu personálu může být od ledna následujícího roku rovněž ovlivněna novým trestním zákoníkem, který počítá s dekriminalizací méně závažných přeškrků a s širší škálou alternativních trestů. Jaký bude skutečný dopad nového kodexu ve světle rozhodovací praxe soudů, však nelze předjímat.

Ochránce k této problematice vydal rovněž tiskovou zprávu a informoval generálního ředitele Vězeňské služby v tom smyslu, že **problém přeplněnosti věznic považuje za prioritní úkol Vězeňské služby**. Ochránce samozřejmě vnímá další snižování počtu pracovníků Vězeňské služby za neprozíravé a ohrožující naplňování účelu výkonu trestu, připomíná však, že ani „zakonzervování“ počtu personálu Vězeňské služby nemůže kompenzovat nedostatečnou kapacitu věznic.

Přemístění do jiné věznice

Obdobně jako v předchozích letech se na ochránce obraceli odsouzení vykonávající trest odněti svobody se svými výhradami proti zamítnutí **žádosti o přemístění do jiné věznice** (žádosti byly nejčastěji odůvodňovány snahou o jednodušší návštěvy příbuzných). S ohledem na nerovnoměrné rozmístění věznic na území České republiky se stížnosti většinou týkaly nepřemístění do některé z věznic na Moravě, kde je věznic podstatně méně než v Čechách. Kromě tohoto akceptovatelného důvodu však má ochránce za to, že nepřemísťování vězňů ovlivňuje rovněž negativní jev, kterým je zmiňovaná zhoršující se kapacitní situace věznic v České republice. Tento faktor rovněž významně přispívá k tomu, že přemístění vězňů nemůže být v odůvodněných případech realizováno.

U žádostí o přemístění, jimž nebylo vyhověno, se ochránce několikrát setkal s **nedostatečným odůvodněním ze strany ředitele věznice**, do které chtěl být odsouzený přemístěn, nebo se situací, kdy **stěžovatel nebyl s odůvodněním zamítnutí žádosti prokazatelně seznámen**. Z tohoto důvodu byli osloveni ředitelé všech věznic v České republice a byl jim zdůrazněn praktický význam prokazatelného seznámení žadatele s důvodem zamítnutí žádosti (a to i pro případy, kdy by žádost byla zamítnuta z kapacitních důvodů). Ředitelé věznic byli přitom upozorněni, že tyto požadavky, které jsou obvyklé při vyřizování stížností/žádostí v rámci veřejné správy, vyplývají jednak z obecných principů dobré správy a navíc u vyřizování žádostí odsouzených jsou také obsaženy ve vnitřním předpisu Vězeňské služby České republiky (metodický list ředitele odboru výkonu vazby a trestu č. 1/2008, ve znění metodického listu vrchního ředitele pro penologii č. 13/2009).

Stěžovatelům, kteří nebyli se svou žádostí úspěšní z kapacitních důvodů, ochránce zpravidla doporučoval opakovaně žádat o přemístění, neboť situace na odděleních příslušného typu jednotlivých věznic se může v průběhu času měnit, avšak Vězeňská služba se přes zavedení elektronického informačního systému zpravidla k zamítnutým žádostem odsouzených z vlastní iniciativy nevrací.

Kázeňské tresty

Uvězněné osoby se na ochránce opakovaně obracely s **výhradami proti svému kázeňskému potrestání**. Výhrady směřovaly jednak vůči potrestání za drobné kázeňské delikty (stěžovatelé považovali kázeňské tresty za nepřiměřeně přísné), jednak se ochránce setkal s výhradami vůči kázeňským trestům uděleným na základě pozitivních výsledků testů moči na návykové látky, zejména na metamfetamin (tj. pervitin). Stejně jako v minulých letech se odsouzení ohrazo-

vali proti uložení kázeňského trestu jako takového, jelikož se ho dle svého tvrzení nedopustili. Kázeňské tresty, na jejichž uložení si odsouzení stěžovali, představují širokou paletu nejrůznějších prohřešků proti vnitřnímu řádu věznic potažmo proti řádu výkonu trestu odnětí svobody (držení mobilního telefonu, nevhodné chování, neuposlechnutí pokynu příslušníka Vězeňské služby, nález nepovolené věci, nález finanční hotovosti apod.) **Po provedených šetřeních se v přibližně 85 % případů ukázal podnět jako nedůvodný.** Nově se ochránce setkal s trestem za vulgární výraz v soukromé korespondenci (viz následující případ).

Podnět sp. zn.: 2401/2009/VOP/JPK

I. Zákon o výkonu trestu odnětí svobody výslovně umožňuje zadržet dopis odsouzeného pouze v případě podezření z přípravy či páčání trestného činu. Jiné zmocnění pro zásah do jinak plně svobody listovního tajemství právo nestanoví.

II. Uložení kázeňského trestu za vulgární formulaci obsaženou v soukromé korespondenci vězně může představovat porušení práva na ochranu listovního tajemství.

Stěžovatel V. N. vykonávající trest odnětí svobody ve věznici Jiřice ve svém podnětu vytýkal uložení kázeňského trestu za vulgární označení pracovníků Vězeňské služby ve svém soukromém dopisu manželce (napsal „ty kurvy to čtou“).

Ochránce připustil, že k urážce není nutné, aby byla přímo adresována uraženému (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2007, sp. zn.: 2 As 60/2006). Za běžné situace, pokud by byl podobný výrok veřejně vynesen například mezi spoluvězni, by tedy obdobný skutek byl způsobitelný vyvolat odpovědnost za kázeňský přestupek. Nicméně s ohledem na způsob, jakým se pracovníci Vězeňské služby o urážce dozvěděli, je třeba přihlížet k ústavně zaručené ochraně listovního tajemství.

Ochránce jednoznačně trval na tom, že vedení věznice se dopustilo neoprávněného uložení kázeňského trestu tím, že pro kázeňské řízení použilo informace získané způsobem, který nerespektoval princip proporcionality omezení základních lidských práv. Jelikož se v daném případě nejednalo o podezření z přípravy nebo páčání trestného činu (§ 17 odst. 2 zákona o výkonu trestu odnětí svobody [zákon č. 169/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů]) představovalo nakládání s informacemi ze soukromé korespondence odsouzeného neoprávněný zásah do práva na ochranu listovního tajemství.

Ochránce se svými závěry seznámil ředitele nápravného zařízení. Ten se s jeho hodnocením neztotožnil, a proto byl problém trestání za vulgární výrazy obsažené v soukromé korespondenci vězňů řešen na úrovni generálního ředitelství Vězeňské služby. Po zásahu generálního ředitelství byl kázeňský trest vymazán.

Používání telefonů

Ochránce se setkal s nerovnými podmínkami vězňů, kteří chtějí telefonický hovor se svými příbuznými vést v jiném než českém jazyce (konkrétně romském) – viz následující případ.

Podnět sp. zn.: 464/2009/VOP/MČ

I. Přímý odposlech telefonního hovoru vězněného odsouzeného je podle současné právní úpravy možný pouze výjimečně, přičemž kontrola hovoru má být realizována zpravidla pomocí pořizovacího záznamu.

II. Telefonní hovor odsouzeného ve výkonu trestu odnětí svobody lze přerušit tehdy, pokud zakládá podezření, že je připravován nebo páčán trestný čin. Sama skutečnost, že odsouzený mluví v jiném než českém jazyce, nezakládá podezření, že je připravován trestný čin, zvláště pak komunikuje-li odsouzený s dítětem předškolního věku. Přerušování hovorů odsouzených, kteří hovoří jiným než českým jazykem, zavdává protiprávní nerovné zacházení, tj. diskriminaci, oproti odsouzeným, kteří mluví česky.

Stěžovatel vykonávající trest odnětí svobody ve věznici Horní Slavkov uvedl, že mu nebylo povoleno používat při telefonickém rozhovoru se svou dcerou, která je v předškolním věku, romský jazyk a hovor byl vychovatelem ukončen. Stěžovatel uvedl, že jeho dcera hovoří pouze romským jazykem. Z rozhovoru s vedoucím výkonu trestu uvedené věznice vyplynulo, že v případě, kdy odsouzený používá jiného jazyka než českého a pracovníkům Vězeňské služby je známa skutečnost, že ovládá i český jazyk, je odsouzený upozorněn, aby používal český jazyk. V opačném případě mu bude hovor ukončen.

Telefonický rozhovor odsouzeného s jeho rodinou je konkrétní realizací práva na rodinný a soukromý život odsouzeného ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Výkon práva na soukromý a rodinný život je na jednu stranu omezen, což přímo vyplývá ze skutečnosti, že odsouzený vykonává trest odnětí svobody. V právním státě však nelze nikoho zcela zbavit základního práva či svobody, nýbrž ji za vymezených okolností omezit (omezení musí být v souladu s právem, sledovat legitimní cíl a splňovat podmínku nezbytnosti). Není-li jedna nebo více podmínek splněna, jedná se o nelegitimní zásah do práva odsouzeného. Zaměstnanec Vězeňské služby při rozhodování o tom, zda umožnit, neumožnit či přerušit odsouzenému telefonický hovor, je vázán podmínkami, které na základě zákonné právní úpravy stanoví vyhláška, kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody (vyhláška č. 345/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Ta v ustanovení § 25 odst. 3 stanoví, že „pokud obsah telefonátu zakládá podezření, že je připravován nebo páčán trestný čin, Vězeňská služba [...] v případě přímého odposlechu hovor přeruší a událost oznámí“.

Přerušování hovoru stěžovateli se v daném případě neudálo na základě podezření, že by mohl být připravován trestný čin, nýbrž z toho důvodu, že vychovatel rozhovoru nerozuměl, proto jej preventivně přerušil. Takový postup však není v souladu s ustanoveními čl. 2 odst. 2, čl. 3 odst. 2 a čl. 7 Listiny základních práv a svobod a dále s ustanovením čl. 3 Evropských vězeňských pravidel. Ze situace případu rovněž vyplývá, že přerušování hovorů odsouzeným, kteří mluví jiným než českým jazykem, např. romským, zavdává protiprávní nerovné zacházení oproti odsouzeným, kteří mluví česky, a to konkrétně na základě ustanovení čl. 3 odst. 1 (zákaz diskriminace) ve spojení s čl. 7 Listiny základních práv a svobod a ustanovení čl. 14 (zákaz diskriminace) ve spojení s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Za diskriminaci lze přitom označit takové jednání nebo opomenutí, kdy je s jednou osobou zacházeno méně výhodným způsobem než s osobou ve srovnatelné situaci na základě důvodu, který je právem zapovězen a zároveň takové jednání nesleduje legitimní cíl nebo se jeho dosahování děje nepřiměřenými prostředky. V případě stěžovatele, ale i potenciálních případech dalších romských odsouzených byl zakázaným diskriminačním důvodem jazyk, event. etnická příslušnost.

Ochránce se svými zjištěními seznámil ředitele věznice. Ten se s jeho závěry neztotožnil, a proto bude problém přerušování hovorů řešen s generálním ředitelstvím Vězeňské služby.

Stížnosti na zdravotní péči

Ochránce obdržel podněty vězňů obsahující výhrady vůči poskytování zdravotní péče v průběhu výkonu vazby nebo trestu odnětí svobody. Vězni bylo nejčastěji namítáno, že jim nebyly předepsány požadované léky, dietní strava a zdravotní pomůcky, opakovaně také uváděli nezajištění specializované zdravotní péče.

Ochránce se při šetření podnětů vězňů týkajících se lékařské péče opakovaně setkal s tím, že **Vězeňská služba odmítala pracovníkům Kanceláře veřejného ochránce práv poskytovat informace ze zdravotnické dokumentace vězňů a kopie této dokumentace**. Vězeňská služba posléze od názoru, že ochránce si může zmíněné informace (resp. kopie) vyžádat pouze osobně, ustoupila a uznala, že ochránce je oprávněn pověřit zaměstnance své kanceláře provedením jednotlivých úkonů pro potřeby šetření.

2 / 12 / Doprava

Ochránce se nejčastěji setkával s podněty směřujícími vůči registrům vozidel (zejména v prvním čtvrtletí roku 2009), zónám placeného stání v hlavním městě Praze a dále pak s problémy, které souvisí s rozdílností obecné a místní úpravy provozu na pozemních komunikacích.

Zóny placeného stání

Co se týče zón placeného stání v Praze ochránce, na rozdíl od skupiny poslanců, kteří se obrátili na Ústavní soud (řízení je vedeno pod sp. zn.: Pl. ÚS 14/08 a dosud nebylo skončeno), neshledal rozpor mezi nařízením hlavního města Prahy, kterým se vymezují zpoplatněné úseky místních komunikací (nařízení č. 11/2007) a ustanovením § 23 zákona o pozemních komunikacích (zákon č. 13/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Ochránce je toho názoru, že **zmíněné nařízení nepřekročilo zákonné zmocnění**, jež umožňuje obci, aby nařízením na svém území vymezila oblasti, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy.

Kolize mezi obecnou a místní úpravou dopravního provozu

V oblasti střetů mezi obecnou a místní úpravou provozu na pozemních komunikacích se ochránce opakovaně setkal s případy, kdy ze strany obecní policie nebylo aplikováno ustanovení § 76 odst. 1 zákona o provozu na pozemních komunikacích (zákon č. 361/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů), které upřednostňuje místní úpravu (případně úpravu přechodnou) před obecnými pravidly pro provoz na pozemních komunikacích. Stěžovatelé, kteří neznali právní úpravu, souhlasili s projednáním věci v blokovém řízení, ačkoliv postup policie nebyl v souladu s právem. Jednalo se zejména o **problémy s parkováním na řádně vyznačených parkovacích stáních**, na nichž je s ohledem na jejich polohu (například jde parkovací stání vyznačené před vjezdem do dvora) stání v rozporu s obecnou právní úpravou (§ 27 zákona o provozu na pozemních komunikacích). Přednost má v takovém případě mít místní úprava a pokud je parkování na daném místě dopravním značením povoleno, může být uložení blokové pokuty protiprávní.

Poplatek na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků

V důsledku legislativních změn (novela č. 383/2008 Sb.) došlo na přelomu roku 2008/2009 k vysokému zatížení pracovišť registrů vozidel po celé republice, neboť došlo k zavedení poplatku na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků (§ 37e zákona o odpadech [zákon č. 185/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů]). Poplatky se platí při první registraci použitého vozidla kategorie M1 a N1 v České republice. Pokud již je vozidlo v České republice registrováno, platí se poplatek při první přeregistraci vozidla. Při aplikaci tohoto ustanovení vystalo několik problémů spojených s termínem „první přeregistrace vozidla“. Bylo tak třeba určit, zda je první přeregistrací vozidla i první přeregistrace vozidla přecházející datu účinnosti zákona (tj. před 1. lednem 2009). Ochránce zde dospěl ke shodnému závěru jako Ministerstvo dopravy, že **první**

přeregistrací vozidla ve smyslu výše zmíněného zákona je až taková přeregistrace, která započala po 1. lednu 2009 (byť to zákon výslovně nestanoví).

V souvislosti s poplatkem zakotveným v ustanovení § 37e zákona o odpadech vyvstala rovněž otázka týkající se jeho právní povahy včetně souvisejících procesních možností obrany. S tímto dotazem byl osloven ministr životního prostředí (gestor zákona o odpadech) a ministr dopravy (metodicky vede správní orgány, které poplatek fakticky vybírají). Ohledně režimu správy zmíněného poplatku a souvisejících procesních možností obrany bylo ochránci sděleno, že režim správy tohoto poplatku se řídí ustanoveními zákona o správě daní a poplatků a žadatel o registraci použitého vybraného vozidla je v postavení poplatníka. Státní fond životního prostředí České republiky je následně v postavení správce daně a obec s rozšířenou působností provádějící výběr poplatku je v postavení plátce daně. Pokud jde o procesní prostředky obrany, ty vyplývají ze zákona o správě daní a poplatků (zákon č. 337/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Druhým a rozšířenějším se stal problém související s „přeregistrací“ vozidla, které jeho **nový vlastník nabyt v rámci dědického řízení** (viz následující případ). Tyto případy by však do budoucna měly být eliminovány, neboť díky novele zákona o odpadech účinné od 19. září 2009 došlo k osvobození od poplatku u žadatelů, v jejichž případě by ke změně v registru došlo v důsledku nabytí a vypořádání dědictví nebo v důsledku zániku společného jmění manželů.

Podnět sp. zn.: 1760/2009/VOP/MK

Při změně údajů v registru vozidel u vozidla nabytého v rámci dědického řízení nejde o přeregistraci vozidla, ale o dědické nástupnictví.

Na ochránce se obrátila stěžovatelka s tím, že v rámci dědictví nabyla osobní motorové vozidlo, které bylo v registru vozidel evidováno na jejího manžela (ten byl jak provozovatelem, tak vlastníkem). Poté, co bylo dědické řízení pravomocně ukončeno, šla stěžovatelka žádat o změnu údajů v registru, aby na místo provozovatele a vlastníka vozidla byla zapsána ona. Správní orgán tento úkon podřadil pod pojem „první přeregistrace vozidla“ a žádal uhrazení příslušného poplatku na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků dle ustanovení § 37e zákona o odpadech.

Ochránce zahájil šetření, v jehož rámci oslovil Ministerstvo dopravy. To bylo podobně jako ochránce toho názoru, že v těchto případech nejde o přeregistraci vozidla, ale o nástup dědice do práv zůstavitele. Bohužel tento názor nebyl podřízeným správním orgánům znám, ačkoliv případ stěžovatelky nebyl ojedinělý. Na výzvu ochránce ministerstvo doplnilo svůj metodický pokyn k této problematice o část týkající se právě vozidel nabytých v dědickém řízení s tím, že vozidla nabytá v dědickém řízení poplatku nepodléhají. Došlo tak nakonec ke sjednocení postupu správních orgánů.

Ochránce shledal toto opatření za dostatečné a šetření ukončil.

Hluk z letecké dopravy

Hlučnost z letecké dopravy je přetrvávajícím a narůstajícím problémem. Ochránce obdržel například stížnosti na hluk pocházející z výcviku leteckých složek Armády České republiky a prověřoval možnosti organizace výcviku tak, aby v menší míře zatěžoval veřejné zdraví. Možnosti **eliminace negativních jevů jsou v tomto případě omezeny výkonností vojenských strojů, cíli výcviku** (návlek letu v nízkých letových hladinách) a také **teritoriálními limity** (není možno veškerý výcvik situovat např. do vojenských prostorů, protože jejich rozloha k tomu není dostatečná). Přesto si

ochránce vyžádal od Ministerstva obrany doklady o tom, jaké konkrétní kroky Armáda České republiky podniká k omezení dopadů leteckého výcviku na civilní obyvatelstvo. Ochránce tak tento problém nadále sleduje.

V oblasti omezování dopadů civilní letecké dopravy ochránce vidí určité rezervy. Ochránce se domnívá, že lepší organizací letecké dopravy a zpřísněním dosavadních omezení by mohl být snížen dopad civilního leteckého provozu, a to zejména nočního, na lidské zdraví.

Podnět sp. zn.: 5222/2008/VOP/KČ

I. Orgánem příslušným k prověřování plnění podmínek územního rozhodnutí, kterým bylo stanoveno hlukové pásmo, je stavební úřad (od 1. ledna 2010 Úřad pro civilní letectví). To nezabývá dotčené orgány povinnosti poskytnout mu v případě nejasností o odborných otázkách součinnost.

II. Úřad nemůže omezit své zkoumání pouze na dopady leteckého provozu za hranicemi vyhlášeného ochranného hlukového pásma, ale i uvnitř něj, neboť i zde žijí lidé a podmínky územního rozhodnutí byly stanoveny také k jejich ochraně.

Ochránce šetřil postup Hygienické stanice hlavního města Prahy a Krajské hygienické stanice Středočeského kraje při hodnocení hluku z provozu letiště Ruzyně. Vytkl úřadům, že dosud nebyly schopny provést takové měření hluku, které by přesvědčivě zodpovědělo otázku, zda mimo hranice ochranného hlukového pásma nejsou překračovány hygienické limity.

Zároveň ochránce ověřoval, zda a jak Úřad městské části Praha 6 jako stavební úřad kontroloval dodržení podmínek územního rozhodnutí, kterým bylo vyhlášeno ochranné hlukové pásmo letiště. Zatímco územní rozhodnutí uvádí, že provozovatel je povinen do budoucna noční provoz na letišti omezit, ve skutečnosti dochází každý rok k navýšení počtu letadel létajících v noci.

Stavební úřad odmítl tuto otázku přezkoumat s odůvodněním, že k tomu není odborně způsobilý. Ochránce k tomu uvedl, že „omezení provozu“, o němž územní rozhodnutí hovoří, nemůže být automaticky splněno tím, že se povolí pouze tišší typy letadel, kontrolují dráhy letu apod., a že tedy celkové dopady provozu letiště na veřejné zdraví se mohou teoreticky snížit i při vyšším počtu letadel. Poznatky z šetření nasvědčovaly tomu, že provozovatel letiště navýšil noční provoz tak, aby beze zbytku využil možnost překračovat hygienické limity pro hluk uvnitř celého ochranného hlukového pásma, které bylo původně navrženo s výraznou rezervou. Tím ovšem vyčerpal rezervu pro zpožděné přílety a dále zvýšil celkovou hlukovou zátěž. Ochránce proto vyzval stavební úřad, aby zahájil příslušné řízení a otázku porušování podmínek územního rozhodnutí v něm vyřešil.

Na začátku roku 2010 nicméně vstoupila v účinnost novela zákona o ochraně veřejného zdraví (novela č. 301/2009 Sb.), která odpovědnost za vydávání a kontrolu územních rozhodnutí o ochranném hlukovém pásmu u velkých letišť přenesla na Úřad pro civilní letectví. Na něj se proto ochránce nově obrátil s žádostí o zásah.

Stavby dopravní infrastruktury

Poznatky ochránce z šetření ve věci velkých dopravních investičních záměrů (jakými jsou kupříkladu liniové stavby dopravní infrastruktury) doposud svědčí o problematických postupech veřejné správy a určité míře „chaosu“, jenž v rámci schvalovacích procedur vládne. Ochránce opakovaně poukazuje na to, že se úřady **nedůsledně zabývají zajištěním práv ke všem pozemkům potřebným k realizaci těchto komplikovaných staveb**. Jako velmi závažné přitom ochránce hodnotí dopady na

plynulost dopravy, které přináší nedůslednost v přípravě konkrétního investičního záměru (zejména jde o neúměrné protahování řízení).

Podnět sp. zn.: 6215/2008/VOP/MH

Povolování velkých dopravních staveb po částech tak, že je umožněna výstavba jednotlivých částí stavby, aniž by byla zajištěna práva ke všem pozemkům potřebným pro celou stavbu, je v rozporu principy dobré správy.

Na ochránce se obrátil pan J. S. se stížností na nedokončení obchvatu města Česká Skalice. Ve věci bylo zahájeno šetření a vyžádána stanoviska od ministra dopravy, ředitelky Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, ředitele Krajské hygienické stanice Královéhradeckého kraje a starosty České Skalice.

Ochránce v postupu správních úřadů (jmenovitě Ministerstva dopravy a Krajského úřadu Královéhradeckého kraje) shledal pochybení. Ochránce poukázal na to, že Ministerstvo dopravy jako zřizovatel příspěvkové organizace Ředitelství silnic a dálnic (dále „ŘSD“), disponuje ve vztahu k tomuto subjektu nadřízeným postavením, koordinuje jeho činnost a vykonává nad ním dohled. ŘSD je proto povinno vyvíjet postupy a jednání v souladu s politikou a pokyny zřizovatele. Ministerstvo společně s ŘSD vystupovalo v celé kauze silničního obchvatu České Skalice jako investor.

Ochránce poukázal na to, že základním předpokladem pro úspěšnou celkovou realizaci pozemní komunikace je, že investor vyřeší majetkoprávní otázky ohledně pozemků, na kterých chce svůj záměr realizovat. Investor by tedy již před započatím realizace stavby měl disponovat vlastnickým, popř. jiným právem ke všem pozemkům (právo založené smlouvou, právo odpovídající věcnému břemenu), které budou plánovanou stavbou dotčeny. Ze stanoviska vedení města Česká Skalice ze dne 15. listopadu 2007 vyplývá, že investor získal územní rozhodnutí o umístění veřejně prospěšné stavby „silnice I/33 obchvat Česká Skalice“ již v roce 1996 a navazující stavební povolení vydal v roce 2002 krajský úřad, přičemž návrh na vyvlastnění areálu sběrný surovin pana J. S. byl ze strany investora podán teprve v listopadu 2004, tedy dva roky po vydání stavebního povolení a osm let po vydání územního rozhodnutí. Ochránce proto konstatoval, že ministerstvo v této záležitosti postupovalo v rozporu s principy dobré správy, neboť neadekvátně koordinovalo činnost ŘSD. Pokud by ministerstvo vyvíjelo iniciativu, která se od něj očekává, nepochybně mohlo být vyvlastňovací řízení zahájeno daleko dříve než na konci roku 2004. Postup investora, který měl za následek to, že zmiňovaný obchvat byl kompletně postaven až na úsek cca 300 m, což po dlouhou dobu znemožnilo uvedení realizované části do provozu, shledal ochránce jako neefektivní a nevhodný. Ochránce konstatoval, že zmiňovaný postup vykazuje známky tzv. „salámové metody“ stavby pozemních komunikací, na kterou v minulosti již několikrát kriticky poukazoval.

V květnu 2009 ochránce šetření ukončil poté, co obdržel informaci, že vyvlastňovací řízení vedené Městským úřadem Náchod bylo ukončeno. Mezi Královéhradeckým krajem, městem Česká Skalice, Ředitelstvím silnic a dálnic České republiky a vlastníky pozemků byly uzavřeny příslušné smlouvy. Na základě plnění těchto smluv byl obchvat v listopadu roku 2009 uveden do provozu.

2 / 13 / Daně, poplatky, cla

Přílišná konkretizace daňové právní úpravy

Ochránce se opakovaně setkává s případy zdanění, kde se projevují důsledky kazuistické povahy současné právní úpravy daní. Výsledkem je potom vznik různých nespravedlností, jimž nelze zabránit ani cestou neustálých novelizací právní úpravy. **Příkladem daňové nespravedlnosti je**

například zdanění příjmu plynoucího z prodeje spoluvlastnického podílu na bytovém domě, s nímž je spojeno užívání jednoho z bytů. Přestože právní úprava směřuje k zakotvení daňových úlev dopadajících na příjmy z převodu majetku, jehož prostřednictvím poplatník zajišťuje své bytové potřeby, popsany případ nelze podřadit pod žádné z písmen ustanovení § 4 zákona o dani z příjmu (zákon č. 586/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů), které mají úmysl zákonodárce naplnit. Přestože je pak příjem svou povahou srovnatelný s příjmy od daně osvobozenými, právní úprava (pro svou kazuistickou povahu) přiznání osvobození při prodeji spoluvlastnického podílu neumožňuje.

Dalším příkladem mohou být příjmy v podobě **úplaty za věcné břemeno vzniklé dohodou za situace hrozícího vyvlastnění**. Zatímco v případech vyvlastnění pozemku je daný příjem od daně osvobozen, na situaci, kdy dojde k uzavření dohody o zřízení věcného břemene zákon o dani z příjmů nepamatuje. Přestože tedy zákon o vyvlastnění (zákon č. 184/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) preferuje uzavření dohody mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovaným (§ 5), daňové předpisy na tuto situaci nepamatují ([§ 4 odst. 1 písm. zc]) zákona o dani z příjmu se výslovně vztahuje pouze na náhradu za věcné břemeno vzniklé ze zákona nebo rozhodnutím státního orgánu).

Ručení

Ochránce kriticky sledoval dlouhodobou praxi správců daně, kteří nerespektují ustálenou judikaturu týkající se lhůty, ve které může správce daně „aktivovat“ (zákonnou) povinnost ručitele uhradit daň za daňového dlužníka. Uvítal proto pokyn Ministerstva financí č. D – 329, který upozorňuje na nutnost aplikace lhůty k vyměření daně, tedy na to, že **výzva k zaplacení daňového nedoplatku ručitelem musí nabýt právní moci ve tříleté prekluzivní lhůtě**. Dosud někteří správci daně nesprávně vycházeli ze šestileté lhůty, ve které se promlčuje právo daňové nedoplatky vymáhat, počítané od splatnosti daně (vyměřené platebním výměrem).

Podnět sp. zn.: 2837/2008/VOP/ES

Lhůta, v níž lze ručitele vyzvat ke splnění povinnosti, se neřídí ustanovením § 70 zákona o správě daní a poplatků (zákon č. 337/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů), ale ustanovením § 47 téhož zákona.

Paní L. S. napadla postup Finančního úřadu pro Prahu 9, který ji jako ručitelku za úhradu daně z převodu nemovitosti vyzval k úhradě nedoplatku po uplynutí celých pěti let od vyměření daně.

Po prošetření případu dospěl ochránce k závěru, že finanční úřad v průběhu daňového řízení pochybil (a to opakovaně). Ochránce předně konstatoval nezákonnost aktivace povinnosti ručitele (výzvou k zaplacení daňového nedoplatku) zejména z toho důvodu, že se správci daně nepodařilo pravomocně vyměřit daň samotnému poplatníkovi (platební výměr nenabyl právní moci), a proto ani neexistuje nedoplatek, za jehož úhradu by stěžovatelka mohla ručit. Kromě toho finanční úřad nerespektoval ani tříletou prekluzivní lhůtu, v níž dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu mohl ručitelku ke splnění povinnosti vyzvat.

Na základě šetření ochránce příslušné finanční ředitelství zrušilo platební výměr a finanční úřad od vymáhání nedoplatku upustil.

Zdanění neexistujících částek

Přes opakovanou korespondenci s ministrem financí ochránce musí konstatovat, že ministerstvo jakožto gestor daňové právní úpravy nehodlá řešit **neudržitelnou situaci zdaňování neexistujících**

částek, ke které dochází v případech **zaměstnanců spadajících do zahraničních povinných pojistných systémů**. Základ daně takových zaměstnanců se totiž navyšuje o pojistné, které by jinak zaměstnavatel odváděl do českého systému. Zahraniční pojistné placené zaměstnavateli je přitom ve většině případů nižší než české pojistné, proto obecně platí, že se předmětem daně stávají částky odpovídající neexistující odvodové povinnosti zaměstnavatele, přesněji rozdílu mezi skutečným pojistným odváděným zaměstnavatelem do cizího pojistného systému a fiktivním českým pojistným. Ministerstvo argumentuje neexistencí jakékoliv diskriminace s poukazem na shodné daňové zatížení hrubé mzdy. Samotná hrubá mzda je sice skutečně zatížena stejně (cca 20 %), což však nic nemění na tom, že pokud daňová sazba v roce 2009 činí 15 % ze základu daně, nemělo by zdanění tuto sazbu překročit. V popsaném případě k tomu fakticky dochází zdaňováním neexistujících částek. Ochránce situaci považuje za neudržitelnou a diskriminační (a to i ve srovnání s mírou zdanění jiných druhů příjmů).

Metoda zápočtu versus „vynětí“ u českých občanů pracujících v Rakousku

S pocity nespravedlnosti a diskriminace se na ochránce obrátilo množství českých občanů, kteří jsou zaměstnáni v Rakousku. Těch se dotkla nová právní úprava zamezení dvojímu zdanění, na které se v mezinárodní smlouvě dohodla Česká republika s Rakouskem. Touto smlouvou byla zavedena metoda „prostého zápočtu“, která nahradila metodu „vynětí zahraničního příjmu“. Nově se tedy daňová povinnost zjištěná podle českého práva snižuje o daň zaplacenou v zahraničí, ale pouze do výše částky daně z příjmů vypočtené podle českého zákona o daních z příjmů. Největší vlnu nevole vyvolala povinnost dotčených osob podat u českého finančního úřadu daňové příznání k dani z příjmů fyzických osob. **Nejvíce postiženi byli ti, jejichž celkové pojistné (zaplacené zaměstnancem i zaměstnavatelem) v zahraničí převýšilo pojistné zaplacené v Česku, což bylo důsledkem daňového zatížení tzv. superhrubé mzdy.** Tento stav do jisté míry vyřešila novela ustanovení § 38 f) zákona o daních z příjmů (novela č. 216/2009 Sb.), která retroaktivně zakotvila možnost uplatnit opět „metodu vynětí“. Znění mezinárodní smlouvy přitom zůstalo v platnosti, což je problematické s ohledem na aplikační přednost mezinárodních smluv dle čl. 10 Ústavy.

Vymáhání veřejnoprávních plateb

Ochránce nezpochybňuje možnost správních úřadů nevymáhat za určitých okolností veřejnoprávní pohledávky vlastními silami a přikročit k podání návrhu na nařízení exekuce, či soudního výkonu rozhodnutí. Musí však odsoudit praxi využívání advokátů k podávání takových návrhů. Domnívá se, že **správní úřad, který je jinak nadán pravomocí sám exekuci provést, nepotřebuje právní pomoc při sepsání návrhu ani v průběhu dalšího řízení.** Náklady právního zastoupení proto v popsaných případech ochránce nepovažuje za účelně vynaložené. Vzhledem k tomu, že ochránce sám ani do exekučních řízení, ani do řízení o výkonu rozhodnutí není oprávněn zasahovat, doporučuje povinným osobám, aby se uložení povinnosti náhrady takových nákladů v těchto řízeních samy bránily.

Nově se ochránce věnoval lhůtě k vymáhání nedoplateků na pokutách za přestupky uložených a splatných do konce roku 2005. Má za to, že lhůta k vymožení těchto pokut činí 5 let (blíže viz str. 85).

Místní poplatky

Výkon správy místních poplatků (zejména za komunální odpad) nadále „zaměstnává“ téměř všechny obecní úřady. Některé se dopouštějí zbytečných pochybení například v podobě poučení o možnosti přistoupit pro případ nezaplacení k exekuci, ačkoliv dosud místní poplatek nevyměřily platebním výměrem nebo již došlo ke zmeškání lhůty k vyměření poplatku (platební výměr musí

ve tříleté lhůtě nabytí moci). Podpořit jejich správný postup si klade za cíl **nové doporučení z edice dobré správní praxe**, které je výsledkem spolupráce Ministerstva vnitra, Ministerstva financí, Ministerstva životního prostředí a ochránce (Kubíková, B., Svobodová Z., Matějková, L., Pešková, A.: **Doporučení pro obce a města, Obecní daně**, Kancelář veřejného ochránce práv a Ministerstvo vnitra, 2010, Praha; dostupné též z <http://www.ochrance.cz/publikacni-cinnost>).

Aktuálním problémům místních poplatků se rovněž věnovali účastníci prosincové konference k obecním daním, která se zaměřila především na otázku současné právní úpravy řízení o místních poplatcích (například subsidiární užití zákona o správě daní a poplatků, stadia daňového řízení, ohlašovací povinnost apod.) a dále na analýzu nejčastějších podnětů, které ochránce v dané oblasti obdržel. V diskusi se potom řešily například otázky, jak vymáhat nedoplatky od nezletilců nebo jak řešit odpisy místních poplatků z důvodu nedobytnosti (např. smrti poplatníka).

Vjezd do celních prostor

Ochránce se zabýval také problematikou zpoplatnění vjezdu do celního prostoru, kde se vede řízení o přidělení celně schváleného určení. V konkrétním případě bylo zjištěno, že **účast na celním řízení** (vjezd vozidla se zbožím) byla **umožněna teprve po zaplacení poplatku majiteli pozemku** (soukromé společnosti), **na kterém se celní prostor nachází**. Ochránce dospěl k závěru, že došlo k omezení přístupu k celnímu úřadu, což bylo důsledkem absence dohody o konkrétních podmínkách přístupu do celního prostoru. Platbu za vjezd, ačkoliv nebyla vybírána celním úřadem, bylo možné považovat za správný poplatek svého druhu, pro jehož vybírání neexistuje zákonná opora.

Poplatky ve veřejných archivech

Ochránce se podrobněji zabýval zpoplatňováním fotokopíí archiválií. Konstatoval, že ceník služeb a reprodukčních poplatků platný ve veřejných archivech (příloha č. 4 vyhlášky, kterou se provádějí některá ustanovení zákona o archivnictví a spisové službě [vyhl. č. 645/2004 Sb., ve znění účinném do 30. června 2009]) přinášel zásadní výkladové problémy, a **některé archivy** (např. Národní archiv) proto po badatelích **vyžadovaly vyšší částky než ostatní srovnatelné instituce**. V reakci na zjištění ochránce Ministerstvo vnitra přijalo změnu vyhlášky (novela č. 192/2009 Sb.), která by měla do budoucna zamezit pochybnostem o oprávněnosti výše požadovaných částek. **Ochránce se však s touto dílčí změnou nespokojil a požaduje, aby Ministerstvo vnitra komplexně upravilo správu částek, které jsou podle ceníku vybírány**. Není totiž zřejmé, zda je částka správním poplatkem či „soukromoprávní platbou“. To může způsobovat nejasnosti zejména v situacích, kdy badatel žádá po archivu vrácení již zaplacené částky.

2 / 14 / Cizinecká agenda

Webové stránky zastupitelských úřadů

V minulém roce ochránce zaměřil pozornost na dostupnost a kvalitu informací o vízovém procesu poskytovaných konzulárními úřady. Vzhledem k tomu, že dnes je jedním z nejčastějších způsobů poskytování informací internet, zaměřil se na **obsah webových stránek konzulátů**. V této souvislosti zjistil řadu závažných nedostatků: některé webové stránky konzulátů nebyly vůbec dostupné, docházelo k výpadkům v jejich funkčnosti nebo informace o vízové tematice byly neúplné či zastaralé a často rovněž chyběly i základní údaje.

S výše uvedenými skutečnostmi ochránce seznámil ministry vnitra a zahraničních věcí na společném setkání v Kanceláři veřejného ochránce práv, kteří jeho připomínky považovali za opodstatněné a vyjádřili připravenost společně se podílet na řešení dané problematiky. Zároveň ochránce seznámil i s opatřeními, které v této věci dosud jejich ministerstva realizovala.

V polovině roku 2009 pak ochránce zaznamenal výrazný **pozitivní posun ohledně nového designu a obsahu webových stránek** provozovaných Ministerstvem zahraničních věcí. Webové stránky ministerstva nyní obsahují samostatnou sekci s názvem „Informace pro cizince“, která obsahuje základní informace. Navíc existuje i prostupnost mezi těmito stránkami a příslušnými stránkami Ministerstva vnitra. Informace o vízovém procesu mají být v budoucnosti poskytovány ve více jazykových mutacích (v současnosti je dostupná anglická verze).

Pozitivně ochránce vnímá i spuštění pilotního projektu elektronického registračního systému pro podání žádosti o vízum do České republiky – VISAPOINT (<https://www.visapoint.eu>), který by měl zvýšit efektivitu a komfort vízového procesu. V současné době je systém VISAPOINT spuštěn na zastupitelských úřadech v Albánii, Bělorusku, Bosně a Hercegovině, Číně, Gruzii, Kazachstánu, Mongolsku, Srbsku, Thajsku, Uzbekistánu, Vietnamu, Moldavsku, Turecku, Makedonii a Ukrajině.

Vízový proces

V souvislosti s šetřením podnětů týkajících se vízového procesu ochránce zjistil, že postup konzulárních úřadů není vždy konformní s požadavky vyplývajícími z pravidel, která jsou stanovena právem Evropských společenství pro volný pohyb občanů EU a jejich rodinných příslušníků (směrnice 2004/38/ES). Podle názoru ochránce se **v případě žádosti o vízum podaných rodinným příslušníkem občana EU jedná o kvalitativně novou situaci**. Na rozdíl od jiných cizinců mají rodinní příslušníci občanů EU **na udělení víza právní nárok**. Odepřít vstup na území České republiky lze pouze ve výslovně uvedených případech (viz čl. 27 odst. 1 a čl. 35 směrnice) a na základě zákona. Výraznou odchylku od obecné úpravy v této souvislosti představuje i možnost správního a soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení víza. Ve stávající vízové praxi je neúspěšný žadatel informován pouze o možnosti správního přezkumu a o možnosti soudního přezkumu již informován již není. Na rozdíl od soudního přezkumu, který musí být umožněn v každém případě, zavedení přezkumu před správním orgánem ponechává směrnice 2004/38/ES členským státům jako fakultativní možnost. Ze směrnice v čl. 30 odst. 3 vyplývá mj. **povinnost správního orgánu, aby v oznámení rozhodnutí byl uveden soud nebo správní orgán, u kterého může neúspěšný žadatel podat opravný prostředek** a v jaké lhůtě. Přestože tedy z ustanovení § 56 odst. 6 zákona o pobytu cizinců (zákon č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) přímo nevyplývá povinnost Ministerstva zahraničních věcí, aby cizince ve svém vyrozumění informovalo o možnosti soudního přezkumu, lze ji dovodit přímo ze směrnice, která za plnohodnotný opravný prostředek považuje pouze soudní řízení (v tomto směru stanoví i příslušné procesní záruky, mezi něž patří i náležité poučení žadatele). S ohledem na specifika vízového procesu a rozdílnou úpravu správního soudnictví v jednotlivých členských státech, pokládá ochránce náležitou informovanost žadatele o možnosti soudního přezkumu za základní předpoklad pro uplatnění jeho práv, a tedy i fungování kontrolních mechanismů.

Ochránce se rovněž zabýval prošetřováním nedostatků ve vedení a evidenci pohovorů ve vízovém procesu. Výsledkem šetření jednoho z podnětů, který poukazoval na pochybení v řízení o udělení víza k pobytu do 90 dnů (tzv. krátkodobé vízum), bylo přijetí několika opatření, které ochránce vnímá jako pozitivní posun směrem k dalšímu prohloubení zásady zákonnosti v tomto typu vízového procesu. Začátkem roku 2009 tehdejší náměstek ministra zahraničních věcí PhDr. Jan Kohout ochránce informoval o tom, že instruoval všechny zastupitelské úřady metodickým pokynem, v němž jsou vedeny k **důslednému vyplňování příslušných rubrik formuláře žádosti o vízum** (datum podání, zpracováno kým, doplňující dokumenty, druh víza, datum odmítnutí/udělení víza

s podpisem příslušného pracovníka atd.) Pokud pak jde o povinnost předkládat doklad o cestovním zdravotním pojištění, zastupitelské úřady jsou upozorňovány, že tento doklad nelze pojmát jako povinnou náležitost žádosti o vízum (lze ho požadovat až při vyznačení víza do pasu). Zároveň je však ponechána na rozhodnutí samotného žadatele možnost předložit uvedený doklad již při podání žádosti. V tomto ohledu pak dochází i k příslušným úpravám na webových stránkách jednotlivých zastupitelských úřadů. Náměstek současně informoval ochránce o zavedení **nové praxe písemného informování žadatele o důvodech neudělení víza na předepsaném jednotném formuláři**, na kterém je vždy uvedeno příslušné ustanovení zákona o pobytu cizinců, kopie tohoto oznámení je pak zakládána do spisu. Co se týče prokazování statutu rodinného příslušníka občana EU / České republiky, došlo ke sjednocení praxe všech zastupitelských úřadů s tím, že bylo výslovně stanoveno, že **postačujícím dokladem k prokázání rodinného vztahu k občanovi EU je cizozemský matriční doklad opatřený náležitým ověřením a úředním překladem**. I nadále se však ochránce s ministerstvem rozchází v názoru na problematiku pořizování záznamů o pohovorech prováděných konzulárními pracovníky.

Podnět sp. zn.: 1768/2008/VOP/PP

I. Pokud je v rámci řízení o udělení víza k pobytu nad 90 dnů zastupitelským úřadem proveden s cizincem pohovor, musí o něm být pořízen záznam, který musí být žadatelem o vízum podepsán.

II. V případě, kdy zastupitelský úřad udělení víza nedoporučuje, musí ze záznamu vyplývat „skutečnosti svědčící o existenci zákonných důvodů pro zamítnutí žádosti o vízum“.

Ochránce se zabýval podnětem ukrajinských občanů (členů družstva Eurovest), který směřoval k ochraně práv před jednáním zastupitelských úřadů České republiky v Kyjevě a Doněcku při vyřizování víz k pobytu nad 90 dnů. Většinou členů družstva nebylo vízum uděleno, a to i opakovaně.

Ochránce šetřením zjistil, že šetřený vzorek 29 spisů jednoznačně prokazuje nerespektování metodického pokynu Ministerstva zahraničních věcí č. j. 304173/2007-KO/5, které požaduje po zastupitelském úřadu „v případě pohovoru [...] přiložit záznam z provedeného pohovoru, ze kterého vyplývají skutečnosti svědčící o existenci zákonných důvodů pro zamítnutí žádosti o vízum“. Ve všech šetřených případech z předložené spisové dokumentace vyplynulo, že s žadatelem byl proveden pohovor, protokol o něm se však nacházel pouze v jednom spise. Dále ochránce zjistil, že zastupitelský úřad nezaslal záznam o pohovoru příslušným inspektorátům cizinecké policie. V případě dvou žadatelů, jimž bylo vízum uděleno, dále chybělo ve spisové dokumentaci písemné stanovisko Zastupitelského úřadu v Kyjevě k udělení/neudělení víza.

Co se týče postupu inspektorátů služby cizinecké policie (Brno a Vyškov), ochránce konstatoval, že měly před vydáním rozhodnutí o udělení/neudělení víza trvat na doložení záznamu z provedeného pohovoru. Bez znalosti informací obsažených v záznamu o pohovoru totiž nemá cizinecká policie možnost udělat si o žadateli a jeho úmyslech představu nezbytnou k náležitému rozhodování o každé žádosti o vízum. Rozhodováním bez uvedených informací dochází navíc k porušování jedné ze základních zásad činnosti správních orgánů, kterou je omezení materiální pravdy. Díky absenci záznamů o pohovoru nelze ani zpětně přezkoumat dodržení zásady legitimního očekávání, resp. oprávněné důvěry v postupy orgánů veřejné správy, neboť v daném kontextu nebyl rozdíl mezi dvěma žádostmi, kterým bylo vyhověno, a ostatními, které byly zamítnuty.

V reakci na zprávu o šetření ochránce uvítal postoj vedení Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Brno, pokud jde o požadavky uplatňované vůči zastupitelským úřadům, aby žádosti o vízum k pobytu nad 90 dnů obsahovaly autorizované pohovory žadatelů a stanovisko zastupitelského úřadu. Ředitel Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Brno podpořil dále stanovisko ochránce, aby zastupitelské úřady provedené

pohovor doplnily identifikačním údajem žadatele a následně nechaly cizince protokol o pohovoru podepsat. Předěšlo by se tak následnému zpochybnění obsahu sepsaného pohovoru ze strany právních zástupců nebo zplnomocněných osob.

Ochránce v této souvislosti vyjádřil ve vztahu k Ředitelství služby cizinecké policie přesvědčení, že by mělo dojít ke sjednocení dobré praxe aplikované Oblastním ředitelstvím služby cizinecké policie Brno a požadavky na předložení záznamu o pohovoru, který bude podepsán žadatelem, by měly být v řízeních o udělení víza k pobytu nad 90 dnů aplikovány na úrovni všech inspektorátů cizinecké policie. Jednotlivé inspektoráty by tedy měly být vedeny k důslednému vyžadování těchto podkladů po zastupitelských úřadech a tato problematika by měla být ošetřena metodickým pokynem.

Ve svém závěrečném stanovisku ochránce následně Ministerstvo zahraničních věcí požádal, aby znovu vedlo všechny zastupitelské úřady k důslednému dodržování metodického pokynu č. j. 304173/2007-KO/5. I v těch případech, kdy je faktické stanovisko k udělení víza doporučující, mělo by být stanovisko spolu se záznamem o provedeném pohovoru přiloženo ve spise zasílaném příslušnému inspektorátu cizinecké policie k rozhodnutí. Současně by měly být všechny zastupitelské úřady důsledně vedeny k tomu, aby žadatelé o vízum k pobytu nad 90 dnů záznam o pohovoru vždy autorizovali svým podpisem.

Ochránce se dále zabýval problematikou **vyzvedávání víz v zastoupení**. Dospěl k závěru, že zákon o pobytu cizinců výslovně problematiku vydávání uděleného víza vůbec neřeší, resp. podmínku osobní účasti žadatele při vydání víza nestanoví. Zároveň je nutné vidět, že zákon v jiných případech podmínku osobní účasti cizince při různých úkonech stanoví. Ochránce se tak domnívá, že pokud by zákonodárce trval rovněž na požadavku osobní přítomnosti cizince při vydání uděleného víza, tuto povinnost by v zákoně o pobytu cizinců výslovně upravil. Za jediné ustanovení, které zakládá i pro řízení o udělení víza k pobytu nad 90 dnů oprávnění zastupitelského úřadu vyžadovat osobní přítomnost žadatele při vydání uděleného víza, je možné považovat institut předvolání dle § 59 správního řádu. Toto ustanovení však na řízení o udělení víza v souladu s ustanovením § 154 správního řádu nedopadá plně, ale pouze „přiměřeně“ a pokud je to potřeba. Zákon zároveň v tomto případě stanoví jak formu předvolání, tak povinný obsah a využití tohoto institutu podmiňuje požadavkem nutnosti osobní účasti dané osoby při procesním úkonu. Přestože tedy ochránce s odkazem na ustanovení § 59 správního řádu připouští, že existuje (ne plně zřetelný) legální podklad pro vyžadování osobní přítomnosti cizince při vydání uděleného víza, musí být takový postup současně odůvodněn požadavkem nezbytnosti, resp. dodržení zásady procesní ekonomie. **Na řízení o udělení víza k pobytu nad 90 dnů potom plně dopadají ustanovení § 33 a 34 správního řádu o zastupování na základě plné moci** (zákon o pobytu cizinců nestanoví žádnou speciální právní úpravu). **Správní řád** v tomto případě dokonce ani **nevyžaduje, aby byl podpis na plné moci ověřen** (pokud zákonodárce v určitých případech požadavek na úřední ověření plné moci stanoví, činí tak výslovně ve zvláštních právních předpisech).

Vyhošťování rodinných příslušníků občanů EU/ČR

Vzhledem k tomu, že se ochránce v minulosti zabýval nedostatky při správním vyhošťování rodinných příslušníků občanů České republiky, resp. členských států EU, uvítal **aktualizaci metodického pokynu Ředitelství služby cizinecké policie**, který se týká **vztahu mezi správním vyhoštěním a požadavkem přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života cizince**. Ochránce ocenil, že metodický pokyn zpracovává kromě judikatury domácích správních soudů i příslušnou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora Evropské unie (dříve Evropský soudní dvůr). Ve vztahu k cizincům z třetích zemí tak přehledně obsahuje kritéria pro posuzování přiměřenosti vyhoštění vycházejí ze dvou rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva Boultif

proti Švýcarsku (stížnost č. 54273/00) a Ünner proti Nizozemsku (stížnost č. 46410/99). Jedná se především o zohlednění povahy a vážnosti deliktního jednání, délky cizincova pobytu na území České republiky atd. Ve vztahu k občanům Evropské unie a jejich rodinným příslušníkům je pak v metodickém pokynu zdůrazněno, že výhrada veřejného pořádku představuje výjimku ze základní zásady volného pohybu osob, kterou je třeba vykládat restriktivně. Metodický pokyn následně podrobně rozvádí kritéria nastavená základní judikaturou Soudního dvora Evropské unie (např. rozsudky ve věci C-48/75 Royer ze dne 8. dubna 1976, C-459/99 MRAX ze dne 25. července 2002 či C-60/00 Mary Carpenterová ze dne 11. července 2002).

Ochránce zároveň dlouhodobě usiluje o zlepšení právního postavení cizinců, jimž sice bylo v minulosti uloženo správní vyhoštění, kteří však (mnohdy i 10 a více let) získali na území České republiky **rodinné vazby**, a byly tak u nich v rámci řízení dle § 120a odst. 2 zákona o pobytu cizinců shledány důvody znemožňující vycestování ve smyslu § 179 zákona o pobytu cizinců. V praxi se jedná zejména o manžele/manželky občanů České republiky/EU, jejichž vycestování by bylo v rozporu s právem na ochranu soukromého a rodinného života, resp. práva na volný pohyb rodinných příslušníků občanů EU. Problém ochránce spatřuje v tom, že tito cizinci sice na jednu stranu **nejsou povinni vycestovat**, na druhou stranu mohou pobývat na území jen na základě víza za účelem strpění (resp. následně povolení k dlouhodobému pobytu za tímž účelem), a **není možné, aby získali jakýkoliv silnější pobytový status** (přechodný a následně trvalý pobyt). Jedinou legální cestou, jak dosáhnout zániku vyhoštění, zůstává udělení azylu nebo doplňkové ochrany. Jde však o cestu pro cizince nejistou a navíc systémově pro podobné případy nevhodnou.

Ochránce je přesvědčen, že pokud bude u rodinného příslušníka občana EU/České republiky shledán důvod znemožňující vycestování, měl by takové osobě zákon o pobytu cizinců umožnit **profitovat z práva na volný pohyb rodinných příslušníků občanů EU** (v daných souvislostech je důležitá i judikatura Soudního dvora Evropské unie, nejnověji zejména ve věci C-127/08 Metock ze dne 25. července 2008). U ostatních cizinců by potom měl zákon o pobytu cizinců umožnit zánik vyhoštění i pro případ pobytu na vízum / dlouhodobý pobyt za účelem strpění. Nápravu popsaného stavu by měla přinést chystaná novela zákona o pobytu cizinců v roce 2010.

Nerovný přístup rodinných příslušníků občanů České republiky k veřejnému zdravotnímu pojištění

Pokud jde o rodinné příslušníky občanů České republiky původem z třetích zemí, ochránce se domnívá, že dochází k **neodůvodněnému znevýhodnění těchto osob** (po dobu přechodného pobytu na našem území) **oproti rodinným příslušníkům jiných občanů členských států EU pobývajících v České republice**. Od 21. prosince 2007 (s nabytím účinnosti zákona č. 379/2007 Sb., který novelizoval zákon o pobytu cizinců) již nemůže rodinný příslušník občana České republiky (např. manželka českého občana, která je státní občankou Ukrajiny) žádat o povolení k trvalému pobytu ihned po získání statutu rodinného příslušníka, ale až po dvou letech „[...] nepřetržitého přechodného pobytu na území, pokud je nejméně jeden rok rodinným příslušníkem státního občana České republiky, který je na území přihlášen k trvalému pobytu, nebo rodinným příslušníkem občana jiného členského státu Evropské unie, kterému bylo vydáno povolení k trvalému pobytu na území“ (§ 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců). Rodinný příslušník občana České republiky tak obecně může po dobu prvních dvou let pobývat na území pouze na základě **povolení k přechodnému pobytu a po tuto dobu nemá přístup** (s výjimkou zaměstnanců) **do systému veřejného zdravotního pojištění**. Je tak po dobu prvních dvou let odkázán na komerční zdravotní pojištění se všemi jeho riziky a nevýhodami.

Naproti tomu **rodinný příslušník (občan třetího státu) jiného občana členského státu EU výdělečně činného na území České republiky, který rovněž pobývá na našem území na základě povole-**

ní k přechodnému pobytu, je účasten na systému veřejného zdravotního pojištění (např. občanka Ukrajiny, která je manželkou polského občana zaměstnaného v České republice). Po dobu, kdy je občan EU, který zaopatřuje své rodinné příslušníky, na území České republiky výdělečně činný, nemusí tito hradit pojistné do systému českého zdravotního pojištění. Na základě nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 totiž mají tyto osoby nárok na zdravotní péči jak v České republice, tak v zemi, kde bydlí. Jinými slovy je stát plátcem pojistného za rodinné příslušníky občanů EU (vyjma rodinných příslušníků občanů České republiky), kteří splňují kritéria ustanovení § 7 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění (zákon č. 48/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Ochránce je přesvědčen o tom, že by mělo dojít k **vyrovnaní postavení rodinných příslušníků občanů České republiky a rodinných příslušníků ostatních občanů EU** a že v tomto směru neexistují přesvědčivé důvody pro odlišné zacházení u obou kategorií cizinců v oblasti přístupu k veřejnému zdravotnímu pojištění.

Zdravotní pojištění u cizinců z třetích zemí

Pokud jde o cizince z třetích zemí (s výjimkou cizinců začleněných do systému veřejného zdravotního pojištění, tedy zejména zaměstnanců), vidí ochránce nejzávažnější nedostatky v jejich vyloučení ze systému veřejného zdravotního pojištění. U těchto osob totiž není zohledňováno kritérium délky pobytu cizince na území a míra toho, jak jeho rodinní příslušníci přispívají ke krytí nákladů na zdravotní péči. Stejně se tak přistupuje k cizinci, který na území pobývá první rok na základě víza k pobytu nad 90 dnů za účelem sloučení rodiny, jako k osobě, která za týmž účelem pobývá na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu pátým rokem. Jde zejména o děti a další rodinné příslušníky cizinců pobývajících na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání. Tyto osoby tak **musí využívat komerčního zdravotního pojištění**, které pokrývá menší rozsah zdravotní péče než veřejné zdravotní pojištění, **není na něj právní nárok** a s mnohými cizinci odmítají komerční zdravotní pojišťovny uzavřít odpovídající zdravotní pojištění (jde zejména o osoby dlouhodobě nemocné a osoby starší 70 let).

Tento stav je v **rozporu s Aktualizovanou koncepcí integrace cizinců v České republice**, která již v roce 2005 identifikovala jako jednu z hlavních překážek v oblasti sociálně-ekonomické integrace „nemožnost podílet se na veřejném systému zdravotního pojištění u státních občanů třetích zemí nebo jejich rodinných příslušníků (zejména dětí).“ Nejnověji pak požaduje zajistit přístup do systému veřejného zdravotního pojištění dětem cizinců, kteří na území České republiky dlouhodobě legálně pobývají (pobyt nad 90 dnů) usnesení vlády č. 259 ze dne 17. března 2008 ke Koncepci integrace cizinců v roce 2007 a usnesení vlády ze dne 16. února 2009 č. 183 ke zprávě o realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2008. Dne 26. února 2009 Rada vlády pro lidská práva na svém zasedání schválila podnět Výboru pro práva cizinců k začlenění vybraných kategorií cizinců, kteří pobývají v České republice přechodně, do systému veřejného zdravotního pojištění. Předložené legislativní řešení v tzv. užší variantě se pak shoduje s návrhy ochránce.

Na počátku roku 2009 ochránce s potěšením zaregistroval informaci o **nově navrhované právní úpravě osobního rozsahu veřejného zdravotního pojištění** v návrhu nového zákona o veřejném zdravotním pojištění, který je dostupný na webových stránkách Ministerstva zdravotnictví (viz <http://www.mzd.cz/Odbornik/Pages/903-reformni-zakony-pro-verejnou-diskusi.html>). S ohledem na dlouhodobost popsaných problémů se ochránce domnívá, že pokud by nemělo dojít k přijetí nové právní úpravy v krátkém časovém horizontu, mělo by být k navrhovanému rozšíření přistoupeno alespoň v rámci novelizace stávajícího zákona o veřejném zdravotním pojištění.

2 / 15 / Evidence obyvatel, matriky, cestovní průkazy

Potřeba změny stávající koncepce trvalého pobytu

Ochránce se dlouhodobě problematikou trvalého pobytu zabývá, a proto v září 2009 uspořádal kulatý stůl se zástupci Ministerstva vnitra, krajských úřadů, obcí, Úřadu pro ochranu osobních údajů. **Podle platné právní úpravy nemusí údaj o místě trvalého pobytu občanů odpovídat jejich skutečnému bydlišti.** Alarmujícím je např. údaj, že k 1. lednu 2009 bylo na ohlašovacích evidováno již 164 891 osob, přičemž jejich počet stále narůstá. **Předpisy používající termín „trvalý pobyt“ ke stanovení různých práv a povinností přitom počítají s tím, že občan má trvalý pobyt evidován v místě, kde se zdržuje.**

Shodně s účastníky kulatého stolu má ochránce za to, že v době e-governmentu nebude mít trvalý pobyt takový význam jako dříve, a to zejména v otázce stanovení místní příslušnosti. Určité problémy by se daly omezit i tím, že trvalý pobyt by byl evidován k bytu, a nikoliv k číslu popisnému, jako je tomu dosud.

Ochránce i nadále trvá na svém doporučení Poslanecké sněmovně ze zprávy za rok 2008, aby požádala vládu o provedení komplexní analýzy zákonů, které odkazují na institut trvalého pobytu, a následně předložení návrhu změny zákonů, které používají pro stanovení práv a povinností institut trvalého pobytu.

Ohlášení změny místa trvalého pobytu

Ze zjištění ochránce vyplývá, že úřady pojmají přijetí ohlášení změny místa trvalého pobytu vesměs neformálně, zejména pokud jde o postup při odstranění nedostatků v předkládaných dokladech. V těchto případech by úřady měly občany vyzývat (nejlépe písemně) a činit o těchto úkonech poznámky na přihlašovacích lístcích (§ 18 odst. 2 zákona o evidenci obyvatel). V praxi však bývá občan vyzván pouze ústně a o jeho návštěvě úřadu neexistuje žádný záznam. Ochránce se tak setkává s případy, kdy se občané ve snaze o zaevidování trvalého pobytu opakovaně dostavují na ohlašovnu, a přesto jim pobyt není zaevidován. **Pokud ohlašovna nepřijala ohlášení a zároveň nepřistoupila k vydání rozhodnutí o nezaevidování trvalého pobytu** (§ 10 odst. 9 zákona o evidenci obyvatel), proti kterému by se mohli tito občané bránit odvoláním, **jedná se o pochybení.**

Ochránce přitom poukazuje na skutečnost, že dodržením zákonného postupu (učinením výzvy k odstranění nedostatků ve stanovené lhůtě, resp. vydáním negativního správního rozhodnutí, nebyly-li nedostatky odstraněny), je občan primárně chráněn před libovůlí úřadu. Zároveň je takto **posílen princip legality při výkonu státní správy** a zaručena efektivnější ochrana práva na volbu místa trvalého pobytu (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. února 2007, sp. zn.: 2As 64/2005).

Šetření z vlastní iniciativy sp. zn.: 1672/2009/VOP/PPO

Přijetí ohlášení změny místa trvalého pobytu nemůže úřad podmiňovat splněním dalších požadavků, které jdou nad rámec zákona o evidenci obyvatel (čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Požaduje-li úřad, aby se občan ještě před přijetím ohlášení sešel s představiteli samosprávy, a konáním této schůzky podmiňuje realizaci práva na volbu místa trvalého pobytu, dopouští se pochybení.

Občanské sdružení Zsvůle práva upozornilo ochránce na praxi Úřadu městského obvodu Vítkovice Statutárního města Ostravy, v rámci které byly osoby, jež ohlašovaly změnu místa trvalého pobytu, pravidelně posílány k představitelům samosprávy městského obvodu, a to ještě před samotným přijetím ohlášení. Úředníci ohlašovny přitom postupovali na základě ústního pokynu starosty. V praxi se pokyn realizoval tak, že k trvalému pobytu v daném obvodu byli zaevidováni ti občané, kteří na ohlašovně předložili přihlašovací lístek, který byl parafován jedním z představitelů samosprávy.

Ochránce zjistil, že zavedená praxe měla hned několik problematických aspektů. Za největší pochybení ochránce označil postup, kdy byla občanům schůzka s představitelem samosprávy kladena jako nutná podmínka, bez níž nebylo možné přijmout ohlášení. Jedné občance, které se tento postup nelíbil, nebylo vydáno správní rozhodnutí o nezaevidování pobytu, třebaže se ho dožadovala. Objevily se i případy, kdy byl občan nucen přijít na úřad opakovaně, neboť žádný z představitelů samosprávy nebyl zrovna přítomen, a občan tak nemohl předložit parafovaný přihlašovací lístek. Ochránce rovněž vyslovil závažné pochybnosti o legálnosti samotného pokynu starosty. Deklarovaným účelem pokynu bylo totiž seznámení se s novými občany obvodu. Tomu však neodpovídala skutečnost, jelikož k představitelům byli posíláni i občané, kteří měnili místo trvalého pobytu v rámci stejného obvodu. Ochránce navíc získal důkazy o tom, že zástupci samosprávy posuzovali v rámci osobního rozhovoru s občanem i náležitosti stanovené zákonem o evidenci obyvatel a činili neformální výzvy k odstranění namítaných nedostatků (některé z výzev navíc šly nad rámec zákona). Samospráva tak výrazně ingerovala do výkonu státní správy bez zákonného podkladu.

Ochránce proto dospěl k závěru, že se Úřad městského obvodu Vítkovice dlouhodobě dopouští porušení zákona o evidenci obyvatel, zákona o úřednicích územních samosprávních celků a správního řádu. Magistrátu města Ostravy jakožto nadřízenému orgánu ochránce vytkl, že nezasáhl prostřednictvím nástrojů, které měl k dispozici (kontrola a dozor podle zákona o obcích), ačkoliv o této nezákonné praxi věděl.

V návaznosti na zjištění ochránce došlo ke zrušení pokynu starosty městského obvodu Vítkovice.

Řízení o zrušení údaje o místě trvalého pobytu

Zákon o evidenci obyvatel na jedné straně deklaruje pouze evidenční účinky trvalého pobytu, v praxi však může mít zaevidování/zrušení trvalého pobytu poměrně významné právní důsledky. Tuto skutečnost potvrzuje ve svém rozhodování i Nejvyšší správní soud (viz shora uvedené usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu), podle kterého je „právo na zvolení místa trvalého pobytu podle § 10 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, veřejným subjektivním právem [...]“.

Výše uvedené má zásadní vliv nejen pro možnost napadnout postup správních orgánů žalobou ve správním soudnictví, ale rovněž i pro **procesní postup** samotných správních orgánů při evidenci obyvatel (např. v otázce výkladu oprávněné osoby, osoby oprávněné podat návrh na zrušení údaje o místě trvalého pobytu, ustanovování opatrovníka účastníkům řízení). Z šetření jednotlivých podnětů, kterými se ochránce zabýval, vyplynulo, že správní orgány ve své praxi závěry obsažené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ne vždy dostatečně reflektují (zejména se jedná o otázku prokázání důvodů pro zrušení trvalého pobytu).

Řízení o zrušení údaje o místě trvalého pobytu je zahajováno na návrh. Navrhovatel je podle § 12 odst. 2 zákona o evidenci obyvatel povinen prokázat, že jsou naplněny podmínky pro zrušení údaje o místě trvalého pobytu (zánik užívacího práva a dále faktické neužívání objektu). V praxi je **pro navrhovatele poměrně často komplikované prokázat existenci důvodů pro zrušení trvalého**

pobytu. Ochránce v této souvislosti správní orgány upozornil na jejich povinnost aplikovat i v řízení o zrušení údaje o místě trvalého pobytu zásadu spolehlivě zjištěného skutkového stavu.

Konkrétní postup správního orgánu při obstarávání podkladů rozhodnutí bude jistě ovlivněn tím, že některé důkazní prostředky může obstarat pouze navrhovatel (standardní situace ve správním řízení o žádosti a na to navazující povinnost účastníků uvedená v ustanovení § 52 správního řádu). Pokud nebude z podkladů, které předloží navrhovatel, vyplývat splnění některé z podmínek pro zrušení trvalého pobytu, měl by správní orgán navrhovateli sdělit, které skutečnosti má za neprokázané, a umožnit mu, aby návrh doplnil.

Opačný přístup by kladl na navrhovatele de facto vyšší požadavky, než které jsou stran povinnosti tvrzení a povinnosti důkazní stanoveny účastníkům sporného řízení před soudem. Správní orgán nemá sice za povinnost účastníka instruovat, jak má při řešení problému dále postupovat, ale měl by **účastníkovi dát možnost, aby svoje podání příslušným způsobem doplnil.** Takový postup je v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů (konkrétně § 4 odst. 1, 2 a 4 správního řádu). Je zcela neefektivní, aby se o případných nedostacích svého podání (stran povinnosti tvrzení a povinnosti důkazní) navrhovatel dozvídal až ze správního rozhodnutí.

Podnět sp. zn.: 3789/2008/VOP/JŠM

Ustanovení § 12 odst. 2 zákona o evidenci obyvatel nezbavuje správní orgány odpovědnosti za spolehlivě zjištěný skutkový stav. Příklad od případu musí správní orgán zvažovat (s ohledem na skutková tvrzení účastníků), co bude předmětem dokazování a jaké důkazy v tomto směru provede. I v případě, že účastník sám důkazy neoznačí, měl by ho k tomu správní orgán vyzvat.

Stěžovatelka se po rozvodu manželství stala výlučným nájemcem bytu a členem bytového družstva, a to na základě soudního rozhodnutí (právní moc ze dne 28. prosince 1993). Právní mocí rozhodnutí došlo k zániku užívacího práva bývalého manžela k předmětnému bytu, a to s odkladnou podmínkou zajištění náhradního ubytování. Stěžovatelka ve správním řízení uvedla, že bývalý manžel v jejím bytě již od roku 1991 nebydlí, neví, kde se zdržuje, a ani s ním není v kontaktu. Bývalý manžel po ní náhradní ubytování nepožadoval – z toho důvodu ani neměla doklad o tom, že by mu zajistila náhradní ubytování. Stěžovatelka začala usilovat o zrušení údaje o místě trvalého pobytu bývalého manžela až v roce 2007 v souvislosti s exekucí nařízenou proti bývalému manželovi jako povinnému, kdy se do místa jejího bydliště dostavil soudní exekutor. Návrh stěžovatelky byl ohlašovanou Městského úřadu v Prostějově (ohlašovna) zamítnut, Krajský úřad Olomouckého kraje odvolání stěžovatelky zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Důvodem pro zamítnutí žádosti stěžovatelky o zrušení údaje o místě trvalého pobytu byla skutečnost, že v rámci správního řízení stěžovatelka neprokázala zánik užívacího práva bývalého manžela (resp. zajištění náhradního ubytování), a nebyla tak splněna jedna z podmínek uvedená v § 12 odst. 1 písm. c) zákona o evidenci obyvatel.

Ochránce shledal v postupu správních orgánů pochybení při aplikaci § 12 odst. 2 zákona o evidenci obyvatel, v jehož důsledku přistoupily k řešení návrhu stěžovatelky pouze formálně, vycházely pouze z podkladů, které jim předložila stěžovatelka, aby následně konstatovaly, že zánik užívacího práva nebyl v řízení prokázán. S poukazem na ustanovení § 12 odst. 2 zákona byla veškerá odpovědnost správními orgány přenesena na stěžovatelku.

V situaci, kdy stěžovatelka ve správním řízení uvedla, že bývalý manžel v jejím bytě od roku 1991 nebydlí, neví, kde se zdržuje, a ani s ním není v kontaktu, neměla k dispozici jiné důkazní prostředky, než které předložila správnímu orgánu, ani neměla možnost si další důkazní prostředky opatřit, bylo podle názoru ochránce povinností správního orgánu si tvrzení stěžovatelky ověřit např. výsledkem svědků, ohledáním místa, šetřením v úředních evidencích a následně si učinit úsudek o zániku užívacího práva bývalého manžela k předmětné nemovitosti. To se však v daném řízení nestalo a správní orgány přistoupily k řešení této otázky zcela formálně.

Správní orgány přijaly právní hodnocení ochránce a provedly i opatření, které jim v závěrečném stanovisku doporučil. Ministerstvo vnitra ve zkráceném přezkumném řízení rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje změnilo a návrhu stěžovatelky na zrušení údaje o místu trvalého pobytu bývalého manžela vyhovělo.

Zpětné zaevidování místa trvalého pobytu dětí narozených v cizině

V souhrnné zprávě o činnosti za rok 2008 se ochránce zmínil o případech dětí českých státních občanů, které mají zpravidla dvojí státní občanství a žijí dlouhodobě v zahraničí. Po vydání osvědčení o státním občanství České republiky a po zápisu narození do zvláštní matriky je rodič dítěte – český státní občan – nemile překvapen tím, že **dítě je zaevidováno k trvalému pobytu na území České republiky, a to zpětně ke dni narození**. Ochránce navrhoval tento problém řešit výkladem ustanovení § 10 odst. 3 zákona o evidenci obyvatel, dle něhož by dohoda rodičů o místu trvalého pobytu dítěte mohla být učiněna nejen před narozením dítěte, ale až s podáním žádosti o zápis narození do zvláštní matriky. Rodiče by tak mohli vyjádřit svoji vůli, aby dítě vůbec nebylo evidováno k trvalému pobytu na území České republiky. Ochránce se v této věci opakovaně, avšak bezúspěšně obracel na ministra vnitra s návrhem na změnu výkladu zákona.

Podle novějších zjištění úřady obcí s rozšířenou působností postupují na základě pokynu Ministerstva vnitra tak, že je-li místo trvalého pobytu podle zákona o evidenci obyvatel určováno pouze pro případ vydání cestovního dokladu, je počátkem trvalého pobytu datum výpisu z matriční knihy a po vyřízení žádosti o vydání cestovního dokladu je pobyt na území České republiky ukončen. **Občanům již není proti jejich vůli evidován v informačním systému evidence obyvatel trvalý pobyt s účinností několik let nazpět**. Nynější úřední praxe se tak blíží původní představě ochránce. Ochránce zřejmě z tohoto důvodu neobdržel v roce 2009 žádnou další stížnost, která by se této záležitosti týkala.

Určení místa trvalého pobytu dítěte narozeného matce cizince s trvalým pobytem v ČR

Ochránce v Souhrnné zprávě o činnosti za rok 2006 (str. 60) kritizoval výklad Ministerstva vnitra, dle něhož se prvním místem trvalého pobytu dítěte občana České republiky narozeného matce cizince s povoleným trvalým pobytem na území České republiky stává po jeho narození sídlo ohlašovacího pobytu podle místa narození. Tento výklad nemá podle ochránce rozumné opodstatnění a zbytečně zatěžuje jak občany, tak úřady. Vzhledem k tomu, že „řešení“ nastalé situace je poměrně jednoduché, a to oznámit na ohlašovně změnu místa trvalého pobytu dítěte, není obvykle postup úřadů předmětem stížností adresovaných ochránci. Přesto se našel občan, který se uvedené úřední praxi vzepřel a proti Ministerstvu vnitra podal správní žalobu. Městský soud v Praze se ve svém rozsudku ze dne 8. září 2009, sp. zn.: 10 Ca 410/2006 shodl s výkladem ochránce k ustanovení § 10 odst. 3 zákona o rodině, dle něhož je **místem trvalého pobytu občana v době jeho narození místo trvalého pobytu jeho matky, a to i v případě, že se narodí matce cizince s trvalým pobytem na území České republiky**.

Adresa pro doručování a datové schránky

Dne 1. července 2009 vstoupily v účinnost dva důležité právní předpisy, které nově upravují podmínky komunikace osoby (fyzické či právnické) s orgány veřejné moci (soudy a správními orgány), a to zejména v oblasti doručování. První z nich (zákon č. 7/2009 Sb., změna občanského soudního řádu a dalších zákonů) zakotvil do zákona o evidenci obyvatel ustanovení § 10b, podle kterého může obyvatel požádat úřad, aby mu byl v informačním systému evidence obyvatel (ISEO) veden údaj o adrese, na kterou mu mají být doručovány písemnosti (tzv. adresa pro doručování). Druhý

z nich (zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů) dává nepodnikajícím fyzickým osobám právo požádat o bezplatné zřízení datové schránky.

Záhy po účinnosti obou předpisů se ale ochránce setkal s **výkladovými a aplikačními problémy ve vztahu k českým občanům, kteří se dlouhodobě zdržují v zahraničí**. Počáteční přístup dotčených správních úřadů totiž naznačoval, že tito občané nemohou za účelem komunikace se státním aparátem využít ani jedno z uvedených práv. Takovou skutečnost považoval ochránce za závažný nedostatek, neboť v příslušných právních předpisech neexistovalo žádné omezení pro občany zdržující se v zahraničí. U občanů, kteří využili volného pohybu osob v rámci EU, mohlo jít dokonce o administrativní překážku, která by byla v rozporu se sledovanými cíli EU. Z uvedených důvodů inicioval ochránce komunikaci mezi Ministerstvem vnitra a Ministerstvem spravedlnosti.

Oba resorty se nakonec shodly, že evidování adresy místa nacházejícího se mimo území České republiky v ISEO jako adresy pro doručování je možné. Stejně tak **je možné, aby si občan pobývající v zahraničí zřídil datovou schránku**. Přestože došlo k ujasnění výkladu zákonů na ústřední úrovni, bude ochránce tuto problematiku sledovat i nadále, neboť zjistil, že se Ministerstvo vnitra potýká se značnými průtahy v zasílání přístupových údajů k datové schránce do zahraničí.

Rodná čísla

V Souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008 (str. 80) se ochránce zmínil o případu stěžovatelky, u níž byla změna jejího rodného čísla před mnoha lety poznamenána pouze v databázi tehdejšího Úřadu důchodového zabezpečení. Na základě poučení ochránce se tato osoba bránila před postupem úřadů, které jí nutily k výměně osobních dokladů, podáním správní žaloby. Městský soud v Praze Ministerstvu vnitra zakázal, aby pokračovalo v úkonech znemožňujících užívání původně přiděleného rodného čísla. Ministerstvo podalo kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn.: 6 Aps 4/2007 zamítl. Nejvyšší správní soud uzavřel, že na vykonání změny rodného čísla provedené v roce 1975 nelze spravedlivě trvat.

Ministerstvo vnitra ochránci v květnu loňského roku sdělilo, že v obdobných případech bude již postupovat v souladu s právním názorem Nejvyššího správního soudu. **Jestliže se tedy nositelé rodného čísla rozhodnou pro ponechání původně přiděleného tvaru rodného čísla a odmítnou provedení změny, mělo by Ministerstvo vnitra informovat Českou správu sociálního zabezpečení, která by si měla ve své evidenci poznačit, že dotyčná osoba si ponechává původně přidělené rodné číslo.**

2 / 16 / Právo na informace

Informace o kontrolách a trestání deliktů podnikatelů

Ochránce se opakovaně setkává s **neposkytováním informací o státních kontrolách** a v jejich rámci **zjištěných správních deliktech podnikatelů**, a to zejména ze strany správních úřadů v gesci Ministerstva průmyslu a obchodu. Nejedná se přitom o ojedinělé kauzy, nýbrž o systematické neposkytování tohoto druhu informací. K takovému „informačnímu embargu“ není dle ochránce zákonný ani věcný důvod.

Poskytování informací upravuje zákon o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů), který v ustanovení § 11 odst. 3 výslovně ukládá povinnému subjektu poskytnout „informace, které vznikly jeho činností“ při plnění úkolů v rámci kontrolní,

dozorové, dohledové či jiné obdobné činnosti. Obsah kontrolních protokolů, které pracovníci úřadů vytváří při provádění kontrol, stejně jako informace o případných pokutách, jsou informacemi, které vznikly přímo úřední činností a mají být na žádost kohokoliv poskytnuty.

Poskytnutí těchto informací nebrání ani povinnost mlčenlivosti úředních osob uložená řadou zákonů. Zatímco mlčenlivost se vztahuje na jednotlivé pracovníky a nikoliv na správní úřad jako celek, informační povinnost se týká úřadu jako takového. Pokud by se totiž mlčenlivost měla vztahovat na celý úřad, ústavní právo na informace by se nemohlo realizovat a zákon o svobodném přístupu k informacím by zcela postrádal smysl. Proto ustanovení § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím výslovně uvádí, že poskytnutí informací dle tohoto zákona není porušením povinnosti mlčenlivosti.

Poskytnutí těchto informací nebrání ani neveřejnost správního řízení, která je však v praxi úřadů mylně vykládána rozšiřujícím způsobem. V současném ani minulém správním řádu se nesetkáváme se zakotvením obecné zásady neveřejnosti. Jako neveřejné zákon označuje pouze ústní jednání (na rozdíl od veřejného jednání soudu). Zákon o svobodném přístupu k informacím v ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) navíc vylučuje ještě poskytování informací z neukončených řízení. Z takto správně vyložené „neveřejnosti správního řízení“ proto nelze dovodit obecnou a trvalou neveřejnost informací v něm vytvořených. Po ukončení správního řízení zásada neveřejnosti nadále nepůsobí. Opačný výklad by opět vedl k obsahovému vyprázdnění zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť dtivá většina výkonu státní správy probíhá ve správních řízeních. Ochránce rovněž upozorňuje na to, že snahy řady úřadů neposkytovat informace s odkazem na to, že do spisu smí nahlížet pouze účastníci řízení, byly opakovaně odmítnuty správními soudy. Poskytnutí konkrétně požadované informace není nahlížením do spisu a správní řád nevylučuje použití zákona o svobodném přístupu k informacím (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2006, sp. zn.: 8 As 34/2005).

Argumentem pro neposkytnutí informací o deliktech podnikatelů konečně není ani námitka údajného rozporu s ochranou osobních údajů dle speciálního zákona. V případě podnikajících právnických osob nelze o ochraně osobních údajů vůbec hovořit. V případě fyzických osob jsou pak osobní údaje zákonem chráněny, avšak informace o deliktu souvisejícím s podnikáním nemohou být chápány jako osobní údaj, neboť se nejedná o zásah do soukromého a osobního života. Tento názor zastává ochránce společně s Úřadem pro ochranu osobních údajů, přičemž se opírá mimo jiné o nálezy Ústavního soudu ze dne 9. března 2004, sp. zn.: Pl. ÚS 38/02, dle kterého údaje o podnikatelské činnosti fyzických osob nepožívají ochrany dle zákona o ochraně osobních údajů.

Ministerstvo průmyslu a obchodu dále obhajuje nesprávný postup živnostenských úřadů údajnou specialitou § 60 živnostenského zákona k obecné úpravě svobodného přístupu k informacím. Živnostenský rejstřík totiž nově obsahuje souhrnný přehled všech pokut uložených konkrétnímu podnikateli různými úřady. Tento přehled pokut se na rozdíl od zbytku rejstříku neuveřejňuje na internetu, a není tedy součástí veřejného seznamu. Ochránce se však domnívá, že **chráněna před zveřejněním je pouze databáze pokut jako celek, nikoliv každá jednotlivá informace z něj.** Stěžovatelé obvykle nežádají přehled pokut uložených jiné osobě, nýbrž je zajímá konkrétní sankční postih za určité jednání. Jejich motivem je obvykle snaha porovnat rovnost zacházení ze strany úřadu poté, co byli sami za typově shodný delikt postiženi. Proti takové kontrole veřejné správy dle ochránce nelze nic namítat.

Živnostenské úřady i Česká obchodní inspekce však v případech odmítání žádostí o informace setrvávají na svém negativním stanovisku, čímž oslabují transparentnost veřejné správy. Ani komunikace s Ministerstvem průmyslu a obchodu nepřinesla žádný průlom, neboť ministerstvo vyčkává rozhodnutí správních soudů.

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání

Ochránce se opětovně setkal se stížnostmi proti postupu Rady pro rozhlasové a televizní vysílání (dále též „Rada“) při poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Ochránce zjistil v postupu Rady **nedostatky při aplikaci hmotněprávních a procesněprávních ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím.**

Konkrétně se jednalo o nesprávný výklad § 2 odst. 3 (vztah zákona o svobodném přístupu k informacím a ustanovení § 38 správního řádu), nesprávnou interpretaci ustanovení § 3 odst. 3 (výklad pojmu informace), § 11 odst. 2 písm. c) (ochrana práv třetích osob k předmětu práva autorského ke znaleckému posudku – podkladu správního řízení), neplnění povinnosti vyplývající z ustanovení § 5 odst. 3 (poskytnuté informace musí být úřadem zveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup) a dále porušení § 15 (nevydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti).

Pochybení Rady při aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím **není ojedinělé**, na vadný postup při aplikaci citovaného zákona ochránce upozornil Radu již v minulosti. Přes předchozí příslib daný předsedou Rady, že vyřízení žádostí o informace bude věnována zvýšená pozornost, **došlo v postupu Rady k opětovným pochybením.**

2 / 17 / Ochrana spotřebitele

Nekalé praktiky na předváděcích akcích a zájezdech

Ochránce se opakovaně setkával zejména s podněty ohledně praktik prodejců v rámci tzv. „předváděcích a prodejních zájezdů“. Problém nekalých praktik, k nimž dochází na nejrůznějších předváděcích akcích a zájezdech, spočívá v tom, že k nim fakticky dochází převážně ústní formou v před-smluvní fázi, a neexistuje tak o nich písemný doklad.

Ochránce se svými poznatky seznámil Českou obchodní inspekci. Následně byl informován o tom, že **inspektoři již v tomto roce přistoupili ke zvýšení počtu kontrol zaměřených na tento typ podnikání.** Při kontrolách se inspektoři účastní celé akce v řadách veřejnosti a nekalé praktiky, které zjistí na místě, posléze řeší ve správních řízeních. Na žádost ochránce bude inspekce v těchto tematických kontrolách pokračovat i v roce 2010.

Určité rozpory mezi ochráncem a Českou obchodní inspekcí však přetrvávají ohledně nutnosti využít před deliktním správním řízením postupů dle zákona o státní kontrole. Stejně tak se diskutuje o míře, s níž by obchodní inspekce měla prověřit každé došlé podání, jež nasvědčuje spáchání správního deliktu. Inspekce se prozatím spíše brání užívat výslech svědka (oznamovatele a dalších účastníků určité předváděcí akce) jako důkaz usvědčující obchodníka ze spáchání správního deliktu. Ochránce požádal ústřední inspektorku České obchodní inspekce, aby tato témata učinila předmětem vnitřní odborné diskuze a také konzultací s Ministerstvem průmyslu a obchodu.

Nevyžádané zásilky

V letošním roce se ochránce opět setkával s žádostmi o pomoc občanů, kteří se stali obětí agresivních obchodních praktik v podobě zaslání nevyžádaných zásilek ze zahraničí a následného vymáhání zaplacení „kupní ceny“. Ochránce se v této souvislosti zabýval možnostmi českých úřadů postihnout osobu, která pro zahraniční podnikatelský subjekt zajišťuje dodávku zboží, přičemž tato činnost naplňuje znaky agresivní obchodní praktiky.

Podnět sp. zn.: 1979/2009/VOP/DS

Zboží dodané spotřebiteli bez objednávky není třeba platit ani vracet, a to jak v případě obchodníků z Evropské unie, tak obchodníků se sídlem ve Švýcarské konfederaci.

Na ochránce se s žádostí o pomoc obrátil spotřebitel, kterému bylo švýcarskou obchodní společností doučeno zboží (ponožky), aniž by si je jakýmkoliv způsobem objednal. Následně došlo ze strany třetích subjektů, které švýcarská společnost najala, k upomínkování platby a k jejímu vymáhání pohrůzkami soudních řízení.

Ochránce stěžovatele poučil o české právní úpravě obsažené v § 53 odst. 9 občanského zákoníku, které spotřebitele vyvazuje z povinnosti vrátit nevyžádané plnění (zboží zaslané bez objednávky přímo konkrétnímu spotřebiteli). Takto dodané zboží pak není třeba ani platit, neboť nebyla uzavřena žádná smlouva (písemná, ústní ani konkludentní) mezi spotřebitelem a dodavatelem. Podobná právní úprava platí také ve Švýcarské konfederaci, v níž měla obchodní společnost své sídlo. Ochránce však zdůraznil, že je třeba zhodnotit, zda skutečně nedošlo k objednávce zboží prostřednictvím telefonu v rámci marketingových strategií některých prodejců.

Ochránce shledal, že z hlediska veřejného práva by tyto agresivní praktiky měla potírat nejen Švýcarská konfederace, kde má prodávající sídlo, ale současně Česká republika, kde dochází k dodání zboží a kde má sídlo zákaznický servis švýcarské společnosti.

Ochránce zahájil šetření, v jehož rámci oslovil Českou obchodní inspekci s dotazem ohledně možnosti mezinárodní spolupráce při postihování agresivních obchodních praktik a o působnosti České obchodní inspekce vůči českému distributorovi. Zde ochránce poukázal na to, že článek 2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu definuje obchodníka jako „fyzickou nebo právnickou osobu, jež v obchodních praktikách spadajících do oblasti působnosti této směrnice jedná za účelem, který lze považovat za provozování jejího obchodu, živnosti nebo řemesla anebo výkonu jejího svobodného povolání, a kdokoliv, kdo jedná jménem obchodníka nebo v jeho zastoupení“. Český zákon o ochraně spotřebitele (zákon č. 634/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů) však v ustanovení § 24 odst. 1 jako osobu odpovědnou ze spáchání správního deliktu určuje pouze výrobce, dovozce, vývozce, dodavatele nebo prodávajícího, a jedná se tudíž o definici užší, než je tomu u evropských předpisů.

Přes počáteční námitky České obchodní inspekce o nemožnosti postihu zákaznického servisu z důvodů nedostatků české právní úpravy sdělilo nakonec ochránci Ministerstvo průmyslu a obchodu, že širším výkladem platné úpravy lze postihnout také distributora (zákaznický servis) tak, aby Česká republika dostala závazkům vyplývajícím z evropské směrnice.

Vzhledem k tomu, že věc byla prošetřena českými úřady z hlediska možného spáchání deliktu agresivní obchodní praktiky ze strany českého zákaznického servisu, ochránce své šetření ukončil.

Ochránce se zabýval také nečinností Krajské hygienické stanice Libereckého kraje v souvislosti s prodejem zdravotně závadného výrobku na úpravu pitné vody (viz následující případ).

Podnět sp. zn.: 2341/2007/VOP/MP

Jestliže Krajská hygienická stanice má na základě shromážděných písemností podezření, že mohlo dojít ke spáchání správního deliktu, měla by provést správní řízení a v jeho rámci využít vhodné důkazní prostředky (např. výslech svědka) tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

V uplynulém roce ukončil ochránce šetření podnětu paní V. B., ve kterém si stěžovala na postup Krajské hygienické stanice Libereckého kraje a hlavního hygienika České republiky. Stěžovatelka zejména namítala, že společnost A. B. dodává na trh výrobky na doupravu pitné vody, a to bez tzv. by-passu, jejichž závadnost byla opakovaně prohlášena Státním zdravotním ústavem v Praze.

Ochránce zahájil ve věci šetření a zjistil, že zejména v letech 2001–2005 byla skutečně v distribuci zařízení na doupravu pitné vody, která nebyla řádně schválena. Současně dospěl k názoru, že se orgány ochrany veřejného zdraví dopustily řady pochybení.

Krajská hygienická stanice selhala především jako dozorový orgán, neboť dostatečně nevyužila právní nástroje, které měla k dispozici. Ačkoliv měla množství indicií svědčících o prodeji „závadných“ zařízení na doupravu pitné vody, nezahájila správní řízení, v němž by celou záležitost prověřila (namísto toho se s odkazem na nedostatečnost shromážděných podkladů řešením problému nezabývala).

Na straně hlavního hygienika byla shledána nečinnost. Přestože i on měl informace o prodeji zmiňovaných zařízení, nebylo z jeho strany přijato žádné odpovídající opatření k nápravě.

Po vydání zprávy o šetření a závěrečného stanoviska byla přijata opatření k nápravě (hlavní hygienik přislíbil metodicky vést ostatní krajské hygienické stanice tak, aby se pochybení v budoucnu neopakovala). V současné době ochránce ověřuje, jak jsou přijatá opatření k nápravě plněna.

2 / 18 / Dozor a kontrola státu nad územní samosprávou

Na ochránce se občané obraceli s podněty, které se týkaly práva podílet se na správě veřejných věcí (čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Ve dvou případech se jednalo o přímou správu veřejných věcí prostřednictvím institutu místního referenda, další se týkaly práva občana obce vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem.

Místní referendum o oddělení části obce

Občané požádali ochránce o posouzení iniciativy občanů konat místní referendum o oddělení části obce. Z podnětu bylo zjevné, že přípravný výbor pro konání místního referenda na rozdíl od zastupitelstva obce a krajského soudu nahlíží odlišným způsobem na interpretaci ustanovení § 21 odst. 1 zákona o obcích (zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů), který stanoví, že „část obce, která se chce oddělit [...], po oddělení musí mít alespoň 1 000 občanů“. Přípravný výbor zastával názor, že místní referendum může být vyhlášeno, i když v době podání návrhu na jeho konání není splněna podmínka zákona o počtu občanů obce „po jejím oddělení“. Členové výboru uvedli, že všech obyvatel (včetně cizinců s trvalým pobytem) v té části obce, která se chce oddělit, bylo v době podání návrhu na konání místního referenda 1100. Zastupitelstvo obce však rozhodlo nevyhlásit referendum s odůvodněním, že rozhodující je **pouze počet státních občanů České republiky hlášených k trvalému pobytu** v části obce v době podání návrhu, který činil jen 906, a proto nebyla zákonná podmínka splněna. Krajský soud návrh na vyhlášení místního referenda zamítl a vyslovil, že místní referendum o oddělení části obce je přípustné pouze za situace, kdy již ke dni zasedání zastupitelstva obce, na němž se rozhoduje o vyhlášení či nevyhlášení místního referenda, část obce, která se chce oddělit, splňuje všechny podmínky stanovené § 21 odst. 1 zákona o obcích. V odůvodnění rozhodnutí potom uvedl, že se může jednat pouze o státní občany České republiky v obci hlášené k trvalému pobytu.

Vzhledem k tomu, že předkládaná záležitost spadá do oblasti samostatné působnosti obce, mohl být ochránce stěžovatelům nápomocen pouze vyjádřením a doporučením. Podle názoru ochránce ustanovení § 21 odst. 1 zákona o obcích uvádí, že **má jít o občany, nestanoví však výslovně, že má jít o státní občany České republiky**. Podle § 17 zákona o obcích má osoba, která je cizím státní příslušníkem a je v obci hlášena k trvalému pobytu, práva uvedená v ustanovení § 16 zákona o obcích, tj. také právo hlasovat v místním referendu či právo ucházet se o mandát člena zastupitelstva. Ochránce dále vyslovil názor, že interpretace uvedených ustanovení musí být ústavně konformní (srov. čl. 42 odst. 3 Listiny základních práv a svobod), především je třeba zvolit takový výklad, který šetří právo na samosprávu. Na realizaci práva na samosprávu je potom třeba nahlížet v celé šíři tohoto práva včetně vzniku nové obce.

S ohledem na nesouhlas přípravného výboru s usnesením krajského soudu, ochránce doporučil využít **ústavní stížnost**, k jejímuž podání, jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu sp. zn.: IV. ÚS 223/04, je přípravný výbor oprávněn (dle informací ochránce byla následně ústavní stížnost podána).

Kromě uvedeného případu se ochránce rovněž setkal s majetkovými problémy, které je třeba řešit v souvislosti se vznikem nové obce. V posuzovaném případě původní obec od okamžiku nabytí rozhodnutí krajského úřadu o oddělení části obce odmítala návrhy přípravného výboru na dohodu o vypořádání majetku s poukazem na nedostatek jeho právní subjektivity jednat za nově vzniklou obec. Současně se ochránce zabýval otázkou, ke kterému datu se má vypořádat majetek mezi původní a nově vzniklou obcí. Zde ochránce dospěl k závěru, že rozhodující je okamžik právního vzniku nové obce.

Podnět sp. zn.: 6704/2008/VOP/ZS

I. Pro účely vypořádání majetku mezi původní a nově vzniklou obec dle ustanovení § 22 odst. 4 zákona o obcích je rozhodující okamžik právní moci rozhodnutí krajského úřadu o oddělení části obce.

II. Jestliže Ministerstvo vnitra podá původní a nově vznikající obci rozdílná výkladová stanoviska, jedná se o porušení principů dobré správy.

Občané a místopředsedkyně Senátu Parlamentu České republiky Alena Gajdůšková se obrátili na ochránce ve věci majetkového vypořádání mezi Statutárním městem Zlínem a obcí Želechovice nad Dřevnicí, nově vznikající ke dni 1. ledna 2009 na základě místního referenda o oddělení části obce. Od okamžiku nabytí právní moci rozhodnutí krajského úřadu o oddělení části obce město odmítalo návrhy přípravného výboru na dohodu o vypořádání majetku s poukazem na to, že přípravný výbor není oprávněn jednat za novou obec. Stěžovatelé namítali, že zákon o obcích v části, která obsahuje postup po úspěšném místním referendu o oddělení části obce, je nejasný. Zákon totiž nepamatuje na situace, které přináší praxe, kdy za čerstvě vzniklou obec nemůže jednat subjekt, jenž hájí zájmy jejích občanů do okamžiku, kdy nabylo právní moci rozhodnutí krajského úřadu o oddělení obce (chybí například pravidlo, že až do prvního zasedání nového zastupitelstva obce za obec dále jedná přípravný výbor). Vytváří se tak prostor pro šikanózní jednání původní obce. Za nepřesné dále stěžovatelé považovali ustanovení § 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích, které neurčuje, k jakému datu se má určit rozhodný stav majetku obce, který se má rozdělit mezi původní obec a nově vzniklou obec. Poukazovali přitom na stav, kdy Statutární město Zlín v mezidobí provádělo majetkové přesuny, kterými zmenšovalo majetek, jenž lze vypořádat. V dané věci se obě strany (tj. jak zástupci přípravného výboru, tak zástupci Statutárního města Zlína) obrátili na Ministerstvo vnitra s žádostí o zaujetí metodického stanoviska. Ministerstvo však jako orgán dozoru nad samosprávou podalo každému subjektu jiný výklad, což jen přispělo k eskalaci vyhrocených vztahů. Nakonec ministerstvo konstatovalo, že rozhodný okamžik pro vypořádání dle § 22 odst. 4 zákona o obcích je den právní moci rozhodnutí o oddělení obce.

S ohledem na vymezení své působnosti se ochránce omezil pouze na poskytnutí vyjádření a zaměřil se na činnost Odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra. Ochránce vyslovil přesvědčení, že rozdělení majetku obce by mělo být v poměru podle počtu obyvatel (§ 22 odst. 4 zákona o obcích) provedeno tak, aby ani jedna obec nenesla k tíži závazky druhé strany. Co se týče postupu Ministerstva vnitra, ochránce konstatoval, že ministerstvo pochybilo, když nejprve prezentovalo dva odlišné názory na stanovení rozhodného okamžiku pro rozdělení majetku. Vzhledem k tomu, že ministerstvo zjednálo nápravu přijetím sjednocujícího výkladu, se kterým se ochránce ztotožnil, ochránce své šetření ukončil.

Ve vztahu k úkonům, jež by zmenšovaly majetek, který se má vypořádat, zákon nedává jinou možnost ochrany než cestu podání návrhu na předběžné opatření k civilnímu soudu ze strany nově vzniklé obce.

Právo občana obce vyjádřit na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem

Ochránce se opakovaně setkává se stížnostmi občanů obcí na nerespektování jejich práva vyjadřovat na zasedání zastupitelstva svá stanoviska k projednávaným věcem. Ochránce se zabýval případem, kdy stěžovatelé vznesli námitku neplatnosti usnesení zastupitelstva obce, které bylo přijato v situaci, kdy starostka obce na zasedání zastupitelstva obce nedala občanům možnost přihlásit se do rozpravy a vyjádřit se k projednávanému bodu. Občané se obrátili na Ministerstvo vnitra s podnětem k doзору nad zákonností výkonu samostatné působnosti obce. Ministerstvo dospělo k závěru, že byl porušen zákon o obcích a **právo občanů vyjádřit se k projednávaným bodům** a vyzvalo obec, aby přijala opatření k nápravě (zastupitelstvo obce potom vzalo zprávu ministerstva na vědomí a uložilo starostce, aby při projednávání jednotlivých bodů na zasedání zastupitelstva obce umožňovala občanům vyjádřit svá stanoviska k projednávaným bodům v souladu se zákonem a s jednacím řádem zastupitelstva). S ohledem na princip minimalizace zásahů státu do činnosti územních samospráv Ministerstvo vnitra považovalo toto opatření za dostatečné. Pokud jde o hodnocení platnosti a zákonnosti usnesení zastupitelstva obce, ministerstvo považovalo přijatá usnesení za platná a přijetí jiných dozorových opatření neshledalo jako odůvodněné a účelné.

Ochránce závěry ministerstva akceptoval, neboť rovněž dospěl k závěru, že porušení zákona nebylo tak závažné, že by ochrana zákona vyžadovala intenzivnější dozorový zásah ve smyslu konstatování nezákonnosti veškerých přijatých na zasedání zastupitelstva. Práva občanů obce zakotvená v ustanovení § 16 zákona o obcích nelze chápat tak, že občan má právo na to, aby zastupitelstvo vyhovělo jeho návrhu ani aby při rozhodování vzalo v úvahu jeho stanovisko. **Občanu musí být pouze dána možnost vyjádřit stanovisko k projednávané věci předtím, než je přijato usnesení.**

Vyjasnění kompetence při dozorové a metodické činnosti orgánů státu při přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků

Na ochránce se obrátili občané s podnětem k přezkoumání nečinnosti Odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra, Krajského úřadu kraje Vysočina a Finančního úřadu v Jihlavě ve věci žádostí o provedení mimořádné kontroly hospodaření obce Šimanov (jednalo se o odměňování členů zastupitelstva obce). Finanční úřad na jejich podání vůbec nereagoval a další oslovené úřady shodně tvrdily, že k provedení kontroly hospodaření v oblasti odměňování členů zastupitelstva obcí nemají zákonnou kompetenci.

Ochránce zahájil šetření s cílem vyjasnit působnost a pravomoc státních orgánů v oblasti přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků podle zákona o přezkoumávání hos-

podání územních samosprávných celků (zákon č. 420/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Z iniciativy Odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra se sešli zástupci Ministerstva vnitra a Ministerstva financí, přičemž dospěli k závěru, že stanovení odměn zastupitelům obcí ve formě usnesení zastupitelstva je předmětem dozoru a kontroly podle zákona o obcích, který vykonává Ministerstvo vnitra. Předmětem dozoru a kontroly však je pouze procesní postup podle zákona o obcích.

Přezkum správnosti stanovení odměn zastupitelům však současně spadá do předmětu přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, který vykonávají **krajské úřady** nebo **auditoři** podle zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků. Činnost těchto subjektů potom podléhá dozorové činnosti Ministerstva financí. Ministerstvo financí se zavázalo, že zpracuje stanovisko k problematice dozoru nad činností auditorů a krajských úřadů. Obě ministerstva se dohodla, že případné další výkladové problémy budou řešit společným jednáním. Ochránce bude společný postup obou ministerstev i nadále sledovat.

2 / 19 / Ochrana osobních údajů

V uplynulém roce ochránce zaznamenal zvyšující se zájem osob o ochranu soukromí a osobních údajů. V této souvislosti zjistil, že lidem chybí dostatek informací o předmětné problematice, což má fakticky za následek, že se na něj obracejí nepoučení stěžovatelé, kteří nejsou schopni uplatnit svá práva. Z tohoto důvodu začala být ochrana osobních údajů ze strany ochránce věnována soustředěná pozornost.

Ochrana osobních údajů představuje poměrně novou právní oblast, která **provází celou řadu lidských činností jak ve veřejném** (evidence obyvatel, archivnictví, správní řízení, zdravotní pojištění, finanční správa, policie), tak i **soukromém sektoru** (bankovníctví, marketing, telekomunikace, trh s cennými papíry, bydlení, zaměstnání).

Obsahová šíře problematiky klade relativně vysoké nároky na znalost celé řady speciálních právních předpisů, které často upravují podmínky zpracování dat způsobem odlišným od obecného předpisu, jímž je zákon o ochraně osobních údajů (zákon č. 101/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

V rámci vyřizování podnětů proto ochránce převážně informuje stěžovatele o platné právní úpravě a jejich právech. Zároveň je vyzývá, aby se podle ustanovení § 21 zákona o ochraně osobních údajů obrátili buď na správce, nebo zpracovatele osobních údajů, či přímo na Úřad pro ochranu osobních údajů (dále též „Úřad“), který vykonává dozor nad dodržováním povinností stanovených zákonem při zpracování osobních údajů. Pokud je stěžovatel nespokojen s činností Úřadu, může ochránce zahájit šetření.

Uvedeným postupem zahájil ochránce vůči Úřadu několik šetření, z nichž některá se dotýkají významných celospolečenských otázek (bankovní a nebankovní registry klientských informací, kamerové systémy, osobní údaje příslušníků vojenské kontrarozvědky apod.) Nutno podotknout, že ochránce svá šetření vůči Úřadu chápe rovněž jako prostor pro vyřešení sporných právních otázek, jejichž výklad není dosud ustálen či podložen konstantní judikaturou. Ochránce vnímá pozitivně rovněž součinnost, kterou mu Úřad opakovaně poskytuje, ať již ve formě výkonu dozorových pravomocí na základě jím učiněného podnětu (např. státní kontroly k problematice oznamování o zvýšení důchodu, přístupu soudů k centrální evidenci obyvatel, kamerovým systémům v psychiatrické léčebně) či odborných konzultací (obchodní rejstřík, sběr neadresných dat o etnické příslušnosti za účelem měření diskriminace apod.)

Nahlížení do spisu a ochrana osobních údajů

Nahlížení do spisu je jedním ze základních procesních práv účastníka každého řízení (soudního či správního) a lze ho omezit pouze ze zákonem stanovených důvodů. Ochránce se v praxi setkává s tendencemi toto právo omezit právě s odkazem na ochranu osobních údajů. Ochránce v této souvislosti připomíná, že **pokud jde o účastníky řízení, zákonodárce ve většině případů upřednostnil právo na spravedlivý proces** (tedy právo účastníka seznámit se se všemi podklady, které vedly státní orgán k tomu, že rozhodl určitým způsobem) **před právem na ochranu soukromí**. Přechýlení pomyslných misek vah ve prospěch jednoho práva se snaží zákonodárce vyvážit možností stíhat a sankcionovat nezákonné zpracování osobních údajů, které byly původně ze spisu získány legální cestou.

Podnět sp. zn.: 4621/2008/VOP/PPO

I. Pokud přestupkový orgán v rámci nahlížení do spisu zpřístupní navrhovateli osobní a citlivé údaje obviněného, provádí zpracování nezbytné pro dodržení právní povinnosti správce (§ 5 odst. 2 písm. a/ zákona o ochraně osobních údajů), resp. zpracování nezbytné pro zajištění a uplatnění právních nároků (§ 9 písm. h/ zákona o ochraně osobních údajů). Toto zpracování tak není podmíněno souhlasem obviněného.

II. Jestliže však navrhovatel dále tyto údaje systematicky využívá bez souhlasu obviněného a navíc způsobem, který zasahuje do jeho osobního a soukromého života, může se jednat o porušení zákona o ochraně osobních údajů. Popsané jednání přísluší prověřit Úřadu pro ochranu osobních údajů.

Stěžovatel M. W. byl obviněn ze spáchání přestupku proti občanskému soužití, kterého se měl dopustit na svém bratrovi. Úřad městské části Praha 2 nechal zpracovat znalecký posudek za účelem posouzení přičetnosti stěžovatele (§ 5 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů). Na základě tohoto posudku došel přestupkový orgán k názoru, že stěžovatel nebyl odpovědný za spáchání přestupku. Stěžovatel pak nesouhlasil s tím, že přestupkový orgán kopii znaleckého posudku o jeho duševním stavu zpřístupnil osobě navrhovatele (jeho bratrovi). Navrhovatel totiž později údaje o zdravotním stavu svého bratra několikrát dále použil (např. je prezentoval nájemníkům domu, kde stěžovatel bydlel, zpracoval je do několika návrhů a žalob, které již s přestupkovým řízením nesouvisely apod.) Stěžovatel se proto obrátil na Úřad pro ochranu osobních údajů, který provedl na Úřadu městské části Praha 2 státní kontrolu. Inspektor Úřadu došel k názoru, že zpřístupněním znaleckého posudku Úřad městské části Praha 2 porušil ustanovení § 9, 13 a 15 zákona o ochraně osobních údajů. Předseda Úřadu pro ochranu osobních údajů však kontrolní závěry inspektora v řízení o námitkách proti kontrolnímu protokolu zrušil. Stěžovatel se poté obrátil na ochránce.

Ochránce se po posouzení věci ztotožnil s právním názorem předsedy Úřadu. Dospěl k názoru, že závěry kontrolujícího inspektora byly v rozporu se zákonem, neboť právní titul ke zpřístupnění osobních údajů a citlivých osobních údajů stěžovatele v daném případě existoval a Úřad městské části Praha 2 postupoval v souladu s možnostmi, které mu správní řád při vedení přestupkového řízení poskytuje. Ochránce na druhou stranu vytkl Úřadu, že z moci úřední sám nezahájil správní řízení s bratrem stěžovatele, který by získal citlivé osobní údaje z titulu účastenství v přestupkovém řízení, využil tyto údaje opakovaně k jiným účelům a způsobem, který narušil osobní sféru stěžovatele.

Přestože předseda Úřadu s tímto názorem ochránce souhlasil, nebylo účelné již sankční řízení zahajovat, neboť uplynula jednoletá prekluzivní lhůta od spáchání jednotlivých skutků. Ochránce se proto musel spokojit s ujištěním, že do budoucna bude v obdobných případech postupováno důsledně podle zákona o ochraně osobních údajů.

Délka státních kontrol vedených Úřadem pro ochranu osobních údajů

Jedním z témat, kterým se ochránce začal podrobněji zabývat, je délka státních kontrol vedených Úřadem. Ochránce totiž obdržel několik podnětů od osob, které se obrátily na Úřad se stížností na porušení zákona o ochraně osobních údajů, s tím, že nebyly informovány o výsledku vyřízení jejich stížností.

Ochránce zjistil, že tomu bylo ve většině případů proto, že dosud nebyla ukončena státní kontrola správce či zpracovatele, proti kterému původní podnět osoby směřoval. I když je takový postup procesně správný, s ohledem na zákonem stanovenou povinnost mlčenlivosti inspektorů, inicioval ochránce s Úřadem dialog za účelem zachování plynulosti státní kontroly a prosazení principu procesní ekonomie do jeho činnosti (některé z kontrol totiž trvaly déle než jeden rok).

Přestože si je ochránce vědom, že zákon o ochraně osobních údajů a zákon o státní kontrole (zákon č. 552/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů), nestanoví žádné lhůty pro provedení kontroly, má v obecné rovině za to, že **dlouhá státní kontrola může mít negativní dopady jak na práva subjektů údajů, správců a zpracovatelů, tak i v oblasti správního trestání** (zánik odpovědnosti za přestupek či správní delikt).

Bankovní a nebankovní registry

Ochránce se na základě podnětů směřujících vůči Úřadu zabýval problematikou zpracování osobních údajů v bankovním a nebankovním sektoru. Zjistil, že skutečnou příčinou nespokojenosti klientů bank či úvěrových a leasingových společností není ani tak postup Úřadu jako spíše **samotná právní úprava** (jde zejména o zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů), která je komplikovaná, nejednoznačná a zvyhodňuje postavení finančních institucí vůči klientům.

Z pohledu ochrany soukromí identifikoval ochránce několik problematických bodů současné právní úpravy.

S odkazem na zákonem požadovanou obezřetnost předávají banky do **Bankovního registru klientských informací (BRKI)** „údaje o bankovním spojení, identifikačních údajích o majitelích účtů a o záležitostech, které vypovídají o bonitě a důvěryhodnosti jejich klientů“. **Uvedené typy údajů však nejsou v zákoně blíže definovány**. Ochránce se proto domnívá, že novela zákona o bankách by mohla zpřesnit, jaké osobní údaje a finanční operace lze do registru předávat bez souhlasu osob.

Do registru se běžně dostávají i údaje o osobách, které se klienty banky nestaly, či o klientech, kteří své závazky řádně splnili. Zatímco u prvního druhu osob je obtížné jednoznačně konstatovat, zda je jejich evidování v BRKI v souladu se zákonem a stanoveným účelem zpracování (v pochybnostech by však měla převážet ochrana osob, nikoliv bank), tak v případě předávání údajů o klientech, kteří své závazky splnili, není dle ochránce naplněna zákonná podmínka, že mezibankovní výměna informací může probíhat jen v rámci plnění povinnosti „postupovat při výkonu své činnosti obezřetně“.

Za problematické považuje ochránce propojování BRKI s Nebankovním registrem klientských informací (NRKI). Tato výměna osobních dat sice probíhá na základě souhlasu klienta banky, ale souhlas nebývá svobodný, neboť banky podmiňují jeho udělením poskytnutí příslušné služby. Nebankovní subjekty se tímto způsobem dostávají k údajům, které jsou fakticky předmětem bankovního tajemství.

Ochránce se tak obrátil na Českou národní banku a Úřad, aby s nimi společně prodiskutoval možnost změny bankovní legislativy a problémy současné praxe (informační povinnost banky, přístup klienta ke svým osobním údajům).

Zpracování osobních údajů o osvojených dětech

Soudy mají zaručen dálkový přístup k osobním údajům vedeným v informačním systému evidence obyvatel, jehož správcem je Ministerstvo vnitra. Tohoto přístupu využívají mimo jiné k hledání pobytu osob (pro účely trestního či civilního řízení). V systému jsou údaje o určité osobě provázány na údaje jiných, tzv. „vazebních osob“ (dítě, rodič, manžel). **Ochránce se setkal s několika případy, kdy soudy při pátrání oslovily i dítě osoby, jejíž pobyt byl neznámý.** Záhy však bylo zjištěno, že toto dítě bylo osvojené, a nemělo tedy s hledanou osobou de iure nic společného. Soudy se však bránily s tím, že nepřesnou informaci získaly od Ministerstva vnitra, které jim nesdělilo, že dítě bylo osvojené.

Příčiny vzniku těchto situací jsou v zásadě tři.

První je **nepřiměřeně dlouhá doba zpracování údaje o osvojení.** Ochránce šetřil případ, kdy údaj o osvojení putoval od soudu, který rozhodoval o osvojení, přes matriku na Ministerstvo vnitra téměř půl roku. Po celou tu dobu bylo osvojené dítě vedené jako vazební osoba biologické matky, a tato vazba byla několikrát využita soudy, což mělo nepříznivé dopady do soukromí osvojitelů. V této souvislosti shledal ochránce pochybení ve státní správě Obvodního soudu pro Prahu 8, který zaslal potřebné doklady na matriku se značným zpožděním, a v činnosti Ministerstva vnitra, které ačkoliv disponovalo potřebnými podklady, zpracovalo osvojení až po měsíci, co matriční podklady obdrželo. Oba orgány přijaly dostatečná opatření, která by měla zajistit urychlení celého postupu.

Druhá příčina spočívá v **technických parametrech informačního systému obyvatel, který neumožňuje blokaci každého jednotlivého údaje vedeného v systému.** Blokací se rozumí takový stav, kdy se evidovaný údaj neposkytuje dalším subjektům. Stává se totiž, že ministerstvo obdrží od matričního úřadu neúplné podklady pro zaevidování osvojení a musí provést další šetření v různých evidencích. Ochránce má za to, že v těchto případech musí být vazby mezi osvojenými dětmi a původními rodiči blokovány, a to do doby, než je šetření ukončeno a osvojení v informačním systému řádně zpracováno. **Pokud ale nejsou údaje blokovány a naopak jsou dále poskytovány policii a soudům bez jasného označení, že jde o údaje nepřesné, jde podle ochránce o zásah do soukromí.** Ochránce proto po ministerstvu požaduje, aby technicky umožnilo blokaci každého údaje, u něhož vznikne pochybnost o jeho přesnosti. Současně ochránce navrhl, aby byl z důvodu rychlejšího přenosu informací zajištěn soudům dálkový přístup k údajům o osvojení.

Třetí příčina má historické pozadí, neboť údaje o osvojení původně zpracovávala okresní policejní ředitelství. Až dne 1. července 2000 byl v České republice vytvořen právní rámec zpracování údajů o osvojení (tj. zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech, ve znění pozdějších předpisů). Údaje o osvojení se začaly zpracovávat centrálně a jednotlivé okresní databáze se staly součástí informačního systému evidence obyvatel. Jak se však ukázalo, tyto databáze obsahovaly chyby právě ve „vazebních osobách“. Dané nepřesnosti však musí být dle názoru ochránce odstraněny, poněvadž každý správce osobních údajů je povinen zpracovávat pouze přesné osobní údaje a pravidelně je aktualizovat. Ochránce tak po ministerstvu požaduje, aby provedlo takové technické opatření, které by vygenerovalo všechny nesoulady v informačním systému týkající se osvojení, a posléze podniklo kroky k jejich opravě či aktualizaci.

2 / 20 / Ostatní orgány státní správy

Státní energetická inspekce, Energetický regulační úřad

Státní energetická inspekce mimo jiné kontroluje dodržování energetického zákona (zákon č. 458/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a může uložit sankci pro případ zjištění jeho porušení. Ochránce v roce 2009 ukončil šetření, v němž se zabýval výkladem podmínek **ukončení nebo přerušování dodávky elektřiny z důvodu prodloužení zákazníka s plněním jeho smluvních povinností**. Ochránce má za to, že pojem „opakované neplnění smluvených platebních povinností“ představuje až prodloužení s nejméně dvěma úhradami.

Podnět sp. zn.: 2766/2008/VOP/DS

Opakované neplnění smluvených platebních povinností, které může být příčinou ukončení nebo přerušování dodávky elektřiny, představuje aktuální prodloužení s nejméně dvěma úhradami, nikoliv prostá existence dřívějších opožděných plnění.

Ochránce se zabýval podnětem zákazníka, jemuž obchodník s elektřinou přerušil dodávku elektřiny s poukazem na neoprávněný odběr spočívající v opakovaném nedodržení smluveného způsobu platby za odebranou elektřinu, a to v okamžiku, kdy byl zákazník v prodloužení s jedinou platbou.

Státní energetická inspekce shledala postup obchodníka oprávněným, protože v tomtéž období minimálně dvakrát uhradil zálohu opožděně. Ochránce naopak dospěl k závěru o neoprávněnosti takového postupu. Přerušování dodávky elektřiny totiž podle ochránce nepředstavuje sankci za případné opožděné hrazení záloh, ale krajní prostředek ochrany obchodníka s elektřinou v podobě zamezení neúměrnému nárůstu dluhu (pohledávek) dodávkou elektřiny osobám, které neposkytují příslušné protiplnění. K přerušování dodávky proto podle mínění ochránce mohlo dojít pouze v situaci aktuálního prodloužení zákazníka s úhradou minimálně dvou záloh.

Státní energetická inspekce se s názorem ochránce neztotožnila. Ochránce má nicméně za to, že ani současné znění energetického zákona ani novela energetického zákona č. 158/2009 Sb. nemíří na situace, kdy zákazník sice byl v prodloužení s plněním svých povinností (postupně, nebo i souběžně), ale následně je zcela splnil, nebo je aktuálně (v rozhodném okamžiku) v prodloužení jen s jednou platbou. Za jediný možný výklad proto ochránce nadále považuje ten, který „opakovaností“ rozumí aktuální prodloužení s nejméně dvěma úhradami.

Ke dni zpracování této zprávy ochránce o výkladu ustanovení § 52 odst. 1 energetického zákona se Státní energetickou inspekcí dále jedná.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

Ochránce se zabýval postupem Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „Úřad“) při rozhodování ve věci **architektonické soutěže o návrh nové budovy Národní knihovny** (Úřad nejdříve odmítl postup zadavatele prošetřit, následně účelově měnil svá stanoviska). Ochránce po analýze případu dospěl k závěru, že Úřad byl věcně příslušný k posouzení úkonů Národní knihovny. Ochránce rovněž kritizoval Úřad, že přes shromážděnou dokumentaci sice dospěl k závěrům o neregulérnosti soutěže o návrh, avšak nevydal o tomto zjištění správní rozhodnutí.

Podnět sp. zn.: 4699/2008/VOP/BK

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže byl věcně příslušný k posouzení úkonů vedení Národní knihovny České republiky v rámci mezinárodní architektonické soutěže ohledně návrhu nové budovy Národní knihovny, mohl rozhodnout o jejich nezákonnosti a přijmout další opatření.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže zastavil řízení zahájené na návrh společnosti HŠH architekti, s.r.o., ve věci úkonů Národní knihovny České republiky v rámci mezinárodní projektové architektonické soutěže na návrh nové budovy Národní knihovny, a to pro tvrzený nedostatek věcné příslušnosti.

Ochránce dospěl k závěru, že Úřad byl a je věcně příslušný k posouzení úkonů zadavatele v rámci soutěže o návrh a rozhodnutí o jejich zákonnosti, případně k přijetí dalších opatření, a to minimálně v případech, kdy soutěž o návrh směřuje k zadání veřejné zakázky (v užším slova smyslu), jak tomu bylo v případě postupu Národní knihovny. Uvedené rozhodnutí Úřadu o zastavení řízení proto ochránce považuje za nezákonné.

Úřad dle mínění ochránce také nepochopitelně měnil své názory a vedl další šetření ve věci předmětné soutěže s nejasným rozsahem i výsledkem a přes shromážděnou dokumentaci dospěl k bližší nezdůvodněným závěrům, jež nadto nevtělil do rozhodnutí, které by mohlo být řádně přezkoumáno.

Odpírání výkonu dohledu nad dodržováním zákona o zadávání veřejných zakázek pak vedlo k dlouhodobé (trvalé) nejistotě jak na straně zadavatele, tak účastníků soutěže včetně jejího vítěze.

Pokud jde o vliv Úřadu na mediální obraz kauzy, domnívá se ochránce, že v některých případech mediální výstupy Úřadu neodpovídaly skutečnosti. Obecně se ochránce pozastavil i nad případností věcných komentářů k regulérnosti soutěže, popíral-li Úřad přes uplatněné návrhy svou věcnou příslušnost a odmítal-li rozhodnout.

Úřad ve svém vyjádření ke zprávě ochránce setrval na svém původním názoru, aniž se vypořádal s argumentací ochránce. Zároveň však Úřad ochránce informoval o novele směřující k zakotvení příslušnosti k přezkumu postupu zadavatele v soutěži o návrh. Předmětná novela nabyla účinnosti dne 1. ledna 2010.

Konzulární ochrana

Ochránce se na základě konkrétních podnětů českých státních občanů, kteří se v zahraničí ocitli v tíživých životních situacích (např. zadržení a zatčení, hospitalizace), začal blíže věnovat problematice konzulární ochrany, kterou českým občanům poskytují zastupitelské úřady.

Třebaže si je ochránce vědom, že na konzulární ochranu není podle platných předpisů právní nárok a že konzulární úředníci se při svém postupu nemohou dostat do rozporu s právem přijímacího státu (využití řady prostředků navíc podléhá souhlasu přijímacího státu), má ochránce v obecné rovině za to, že pokud stát jednou přistoupí k výkonu konzulární ochrany svého občana, měl by jeho postup **odpovídat určitým standardům**. Konzulární úřad by tak měl vždy vyvinout přiměřený stupeň úsilí za účelem poskytnutí náležité pomoci ve složité životní situaci. Jedině tak může zastupitelský úřad chránit efektivním způsobem a v souladu s principy dobré správy práva českých občanů v zahraničí.

Ochránce zjistil, že Ministerstvo zahraničních věcí sice vypracovalo interní metodiku k poskytování konzulární ochrany, ta je však roztržena do několika samostatných pokynů a směrnic staršího data (většina z nich navíc byla publikována před vstupem České republiky do EU). Aktuální meto-

díka **neposkytuje tak vysoký standard konzulární ochrany, jaký je zajištěn občanům členských států EU při jejich pobytu v třetích zemích** ve smyslu Rozhodnutí zástupců vlád členských států zasedajících v Radě č. 95/553/ES o ochraně občanů EU prostřednictvím diplomatických a konzulárních zastoupení. Z logiky věci přitom vyplývá, že minimální standard, který má být zajištěn občanům EU při jejich pobytu ve třetích zemích, by měl být zajištěn i českým občanům při jejich pobytu v rámci EU.

Z tohoto důvodu ochránce inicioval dialog s Ministerstvem zahraničních věcí za účelem případné změny vnitřní metodiky ministerstva pro zastupitelské úřady.

Systematické
návštěvy zařízení,
v nichž se nacházejí
osoby omezené
na svobodě



04

Systematické návštěvy zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě

V roce 2009 ochránce pokračoval v provádění systematických návštěv (§ 1 odst. 3 a 4 zákona o veřejném ochránci práv), přičemž pozornost zaměřil na **domovy pro osoby se zdravotním postižením a soukromé domovy pro seniory**. Ochránce rovněž prováděl následné návštěvy ve vybraných psychiatrických léčebnách, které původně navštívil v roce 2008.

1 / Domovy pro osoby se zdravotním postižením

Pro období leden až červen 2009 byly ochráncem vybrány pro provádění systematických návštěv domovy pro osoby se zdravotním postižením (dále také „domovy“ nebo „zařízení“). Jde o zařízení sociálních služeb ve smyslu ustanovení § 48 zákona o sociálních službách (zákon č. 108/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Neohlášené, jednodenní či dvoudenní návštěvy byly zaměřeny na domovy, jejichž **cílovou skupinou** jsou **osoby s mentálním**, popřípadě kombinovaným, postižením, a to zejména na klienty ve věku **do 26 let**.

V domovech pro osoby se zdravotním postižením je poskytována pobytová sociální služba, a to na základě smlouvy o poskytnutí sociální služby. Uzavírají ji buď sami klienti, nebo jejich zákonní zástupci, pokud jsou klienti neplnoletí nebo omezení ve způsobilosti k právním úkonům. V téměř všech navštívených zařízeních byli klienti naprosto odkázáni na poskytování pomoci jiné fyzické osoby (84 % klientů navštívených zařízení má uznanou závislost na pomoci jiné fyzické osoby ve III. nebo IV. stupni).

Ochránce přizval k provádění návštěv **odborníky z řad inspektorů kvality**, speciálních pedagogů a vybraných ředitelů poskytovatelů služeb. Pro provedení návštěv bylo vybráno celkem 25 zařízení. Tabulka níže uvádí, která zařízení byla pracovníky Kanceláře navštívena. Své zastoupení měly jak zařízení v Čechách, tak na Moravě, byla vybrána zařízení velké i malé kapacity. Zřizovatelem většiny navštívených domovů jsou kraje.

Systematické návštěvy zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě /
Domovy pro osoby se zdravotním postižením

Název zařízení (obec)	Kraj	Typ zřizovatele	Kapacita zařízení	Počet klientů do 26 let	Počet klientů s ÚV nebo PO
Krajský domov pro děti do 3 let (Aš)	KV	kraj	30	28	15/0
Domov na zámku Bystré (Bystré u Poličky)	PA	kraj	119	36	3/0
Ústav sociální péče Hájk u Duchcova	ÚS	kraj	83	27	4/0
Zelený dům pohody (Hodonín)	JM	kraj	50	4	0/0
Domov pro osoby se zdravotním postižením v Mariánské (Ostrov nad Ohří)	KV	kraj	208	39	9/0
Ústav sociální péče pro mládež Jeseník	OL	kraj	75	59	4/0
Domov Naděje Jindřichov	MS	kraj	85	18	1/0
Ústav sociální péče Křižanov	VY	kraj	152	43	5/0
Centrum U Bartoloměje (Kutná Hora)	SČ	kraj	18	13	2/0
Ústav sociální péče pro mládež (Kvasiny)	KH	kraj	86	13	2/0
Domov u studánky (Anenská Studánka)	PA	kraj	88	3	0/0
Jedličkův ústav Liberec	LI	kraj	168	48	11/1
Ústav sociální péče Litvínov – Janov	ÚS	kraj	130	44	13/0
Domov PETRA Mačkov	JČ	kraj	120	25	6/0
Domov Na zámku (Nezamyslice)	OL	kraj	129	31	5/0
Domov pro osoby se zdravotním postižením (Bystřice nad Úhlavou)	PZ	kraj	151	30	4/0
Domov Barevný svět (Ostrava)	MS	obec	125	75	12/0
Ústav sociální péče pro mentálně postižené Těchobuz (Padov)	VY	kraj	72	2	0/0
Domov Nováček (Plzeň)	PZ	obec	44	32	8/0
Diakonie ČCE – Středisko Zvonek (Praha)	HMP	církev	20	11	5/0
Domov Laguna (Psáry)	SČ	kraj	129	30	4/0
Domov Raspenava	LI	kraj	29	24	10/0
Ústav sociální péče pro mládež Domečky (Rychnov nad Kněžnou)	KH	kraj	108	40	5/2
Domov pro osoby se zdravotním postižením Uherský Brod	ZL	kraj	73	12	1/0
Domov pro osoby se zdravotním postižením Zběšičky	JČ	kraj	72	28	1/0

Vysvětlivky k tabulce:

Zkratky: ÚV – ústavní výchova; PO – předběžné opatření, KV – Karlovarský kraj, PA – Pardubický kraj, ÚS – Ústecký kraj, JM – Jihomoravský kraj, OL – Olomoucký kraj, MS – Moravskoslezský kraj, VY – kraj Vysočina, KH – Královéhradecký kraj, LI – Liberecký kraj, JČ – Jihočeský kraj, PZ – Plzeňský kraj, HMP – Hlavní město Praha, SČ – Středočeský kraj, ZL – Zlínský kraj.

Lidé do 26 let tvořili v navštívených domovech přibližně 34 %. U dětí se ochránce zajímal o to, jaké mají šance, aby byly umístěny do náhradní rodinné péče. Proto oslovil Ministerstvo práce a sociálních věcí a krajské úřady s žádostí, aby mu poskytly údaje o počtu dětí nacházejících se v domovech pro osoby se zdravotním postižením, které jsou zařazeny do seznamu dětí vhodných pro náhradní rodinnou péči. Krajské úřady v naprosté většině uvedly, že náhradní rodina se pro děti s mentálním postižením hledá velmi obtížně. V případě, že je dítě zařazeno do evidence náhradní rodinné péče, jedná se obvykle o pěstounskou péči, nikoliv osvojení.

Zvláštní pozornost věnoval ochránce během návštěv péči o klienty s těžšími, často kombinovanými formami zdravotního postižení, pro která jsou zřizována tzv. **ošetřovatelská oddělení**. Zabýval se tím, jak často se tyto klienti nachází mimo lůžko/oddělení, jaké jsou jim nabídnuty aktivity, jaká je jejich stimulace atd. Ochránce v této souvislosti zjišťoval, zda se ke klientům nepřístupuje pouze z hlediska zajištění jejich fyziologických potřeb (těžce postižený člověk by neměl trávit celý den v posteli, mělo by u něj docházet ke střídání činností a prostředí by mělo podpořit jeho schopnost prožít denní rituály, pokud je toho schopen).

Protože ochránce, přes všechna níže uvedená negativní zjištění, shledal také mnoho příkladů dobré praxe a skutečně dobré péče, zařadil nově do své Zprávy z návštěv domovů pro osoby se zdravotním postižením také adresné příklady dobré praxe (viz <http://www.ochrance.cz/zprava-z-navstev-mentalne-postizeni-cerven-2009>), a to s cílem povzbudit poskytovatele služeb a uvést důkazy, že doporučeného stavu lze dosáhnout.

Doporučení ochránce

Zařízení a jejich budovy

Dvacet z navštívených zařízení mělo kapacitu vyšší než 50 míst. Navzdory deklarovanému odstarování transformace a humanizace sociálních služeb je většina navštívených domovů příliš velkých, čímž dochází ke koncentrování lidí s postižením na jedno místo. Stěží pak lze hovořit o přirozeném prostředí a možnost zapojení do života většinové společnosti se tím snižuje. Část klientů by podle názoru ochránce mohla po náležitém tréninku a zvládnutém přechodu profitovat i ze služby s nižší mírou pomoci.

V několika případech ochránce vytýkal materiální překážky volného pohybu klientů, přičemž důvodem bylo stavebně-technické řešení domovů. Jednalo se například o přílišnou složitost areálu, nebezpečný terén zahrady, složitost výjezdu s vozíkem nebo lůžkem. V jednom případě bylo zjištěno umístění nepohyblivých klientů v patře bez výtahu.

Ochránce proto doporučil zřizovatelům preferovat budování malých integrovaných zařízení a přizpůsobit stavebně-technické podmínky zařízení postižení přijímaných klientů.

Personální situace

Personální zajištění poskytovaných služeb se v navštívených zařízeních velmi lišilo, přičemž v některých případech byla zjištěna alarmující poddimenzovanost. Jednalo se o velká zařízení, kde nedostatek personálu jednoznačně vedl ke kolektivizaci života klientů, nemožnosti zajistit vycházky s individuálním doprovodem nebo k nadměrnému medikování pacientů na noc. Poskytování služby ve velkých kolektivech také snižuje její bezpečnost. Personálu je do směn stavěno právě tolik, aby byl zajištěn dohled na odděleních, nic dalšího však už pracovníci nemohou zvládnout. V důsledku nedostatečného personálního zajištění se v některých zařízeních musí klienti stále zdržovat pohro-

madě, nemají krom zajištění ošetrovatelské péče nikdy individuální podporu a nemají možnost být po nějakou dobu v soukromí. Ochránce zvláště znepokojilo, že právě v těchto zařízeních neměli vedoucí pracovníci zájem o zlepšení neuspokojivého stavu.

Ochránce doporučil zařízením, která pociťují nedostatek personálu, upozornit zřizovatele. Určité řešení vidí ochránce také ve větším využití potenciálu dobrovolníků a nevládních organizací. Je však třeba nejen spoléhat na nabídnutou pomoc, ale především aktivně dobrovolníky vyhledávat a spolupracovat s neziskovým sektorem.

Řada zařízení není připravena poskytovat kvalitní péči osobám se specifickými potřebami (autismus, Alzheimerova choroba). Nedostatek personálu totiž neumožňuje reagovat na individualitu a potřeby těchto klientů. To vede k tomu, že jsou odesíláni do psychiatrických léčeben, kde je péče specializovaná ještě méně a pacienti s postižením jsou masivně omezováni ve volném pohybu. Pokud je psychiatrická hospitalizace (a související omezování ve volném pohybu) důsledkem nedostatku personálu v zařízení sociálních služeb, kde předtím pacient pobýval, odpovědnost za zásah do integrity člověka s postižením nenese pouze psychiatrická léčebna, která není určena pro dlouhodobý pobyt mentálně postižených. Primární odpovědnost nesou poskytovatelé služeb, resp. jejich zřizovatelé.

Ochránce doporučil usilovat o speciální přístup ke klientům s autismem nebo trpící demencí. Jestliže domov není schopen péči poskytovat, ochránce doporučil obrátit se na zřizovatele a žádat o řešení situace buď navýšením počtu pracovníků, nebo zařízením sociální služby zaměřené speciálně na tyto klienty.

Zřizovatelům zařízení sociálních služeb ochránce doporučil reagovat aktivně na požadavky jimi zřizovaných služeb týkající se zvýšení počtu personálu zvláště tam, kde nedostatek personálu může vést k hospitalizacím klientů v psychiatrické léčebně.

Volný pohyb

Nedostatek personálu, organizační či materiální nedostatky, různá režimová opatření a neposkytování pomoci jsou častou překážkou volného pohybu klientů mimo oddělení či domov. Platí to zvláště v případech, kdy klienti potřebují aktivní dopomoc. V jednotlivých zařízeních ochránce dokonce opakovaně zjistil plošné zákazy samostatného pohybu klientů s ohledem na možné riziko.

Ochránce doporučil analyzovat a vyhodnocovat riziko, které u konkrétních klientů může představovat samostatný pohyb mimo areál. Jestliže je riziko nepřiměřené, doporučil ochránce pracovat na jeho minimalizaci a zajistit určitý standard vycházek s doprovodem. Vyhodnocování by mělo být pravidelné a opakované. Ochránce také doporučil podrobně stanovit práva a povinnosti pracovníků domova a klientů v souvislosti s vycházkami a pobyty mimo domov.

Samostatnost pohybu byla v některých zařízeních spojována s otázkou způsobilosti k právním úkonům. Odpovědnost za posuzování rizika, stejně jako rozhodování o situacích, kdy stav klienta vyžaduje dohled, jsou často předávány odborným lékařům nebo zákonným zástupcům klienta. V jednom zařízení byl po klientech před opuštěním zařízení vyžadován podpis formuláře o převzetí odpovědnosti za případnou škodu. Zatím pouze postupně se prosazuje aktuální trend střídání činností a prostoru, jak je to běžné u lidí bez postižení, takže klienti schopní alespoň ležet nebo se převalovat, tráví v řadě zařízení celý den jen na lůžku.

Ochránce doporučil přistupovat ke všem klientům stejně, bez ohledu na jejich způsobilost k právním úkonům, a neklást zbytečné formální překážky volnosti pohybu klientů. Podle ochránce

je to celý odborný tým, kdo má posuzovat, zda se postižený může bez nepřiměřeného rizika pohybovat mimo zařízení. Opakovaně také upozornil na skutečnost, že pro samostatný pohyb není rozhodující způsobilost k právním úkonům. Doporučil rovněž vyhodnotit u každého z klientů dosud trvale umístěného v lůžku, zda může profitovat z pohybu mimo něj, a případně mu to umožnit. Pro klienty, kteří jsou schopni nějakého pohybu, je třeba připravit vhodné prostředí pro jednotlivé činnosti.

Pokud klienti k pobytu mimo zařízení potřebují doprovod a pomoc, postrádal ochránce v některých zařízeních jakoukoliv záruku, že bude v rámci týdne (dokonce měsíce nebo i delšího období) skupinová či individuální vycházka umožněna. Důvodem je jednak zaběhnuté chápání potřeb klientů a také nedostatek personálu.

Ochránce doporučil zahrnovat poskytování doprovodu do individuálního plánu klienta. U klientů, kteří neopouštějí zařízení samostatně, doporučil řešit v individuálním plánu, jak často bude klient pobývat „na vzduchu“ a jak často se dostane mimo zařízení mezi ostatní lidi, a to s ohledem na jeho věk a potřeby. Rovněž doporučil organizovat práci personálu tak, aby doprovody mohly být poskytovány co nejvíce, případně k tomu využívat dobrovolníků a nevládních organizací.

Tam, kde je volný pohyb klienta i jen v rámci místnosti vnímán jako rizikový, většina domovů používá různá mechanická opatření. Primárním motivem není snaha omezit klienta v jeho právech nebo obcházet zákon. Když se jedná o nechozí uživatele, kteří jsou schopni lézt a mohli by spadnout z lůžka, nebo o chodící uživatele, kteří mají buď motorické problémy a nejistotu, nebo hluboké mentální postižení, nastupuje mechanické omezení pro dobu, kdy se klientovi nemůže pracovník individuálně věnovat. V ojedinělých případech se jedná i osoby s problematickými projevy v chování.

Konkrétně ochránce zjistil uzamčení oddělení, vysoké mříže kolem lůžka, ohrádky uzavírající určitý prostor oddělení, ohrádky pro pobyt člověka např. v herně, uzavření do pokoje bez kliky na dveřích nebo přímo uzamčení pokoje, síťová lůžka a snížená síťová lůžka, kazajky. Taková opatření byla zaznamenána ve více než polovině navštívených zařízení, přičemž jejich omezující efekt není vnímán, opatření se používají intuitivně, bez pravidel.

Ochránce doporučil používat opatření, která mají potenciál omezit člověka, pouze při vyhodnocování dopadu na konkrétního klienta a při jasné stanovených pravidlech. Zákon není porušen pouze tehdy, pokud klient vzhledem ke své pohyblivosti není konkrétním prostředkem omezen ve volném pohybu.

Nejzávažnější omezení jsou používána u klientů, kteří projevují nějakou formu neklidu. Například v noci nespí a rušili by chozením a boucháním ostatní klienty nebo se stále dožadují něčeho, co jim nemůže být poskytnuto.

V současné době je jediná zákonná právní úprava opatření omezujících pohyb koncentrována v ustanovení § 89 zákona o sociálních službách, která obecně stanoví, že „při poskytování sociálních služeb nelze používat opatření omezující pohyb osob“. Používání síťových lůžek, vysokých ohrádek apod. v případě pouhé nespavosti nebo pohybového neklidu klientů je tedy nelegální. Ochránce vnímá obtížnou situaci například v zařízení, které tento problém neignoruje, ale nemá aktuálně nástroj pro odstranění omezení. Nedostatek personálu však nemůže být důvodem pro pravidelné používání restrikcí, zvláště když tuto situaci lze prokazatelně řešit jiným způsobem.

Ochránce doporučil nepoužívat nedovolené prostředky a zahájit proces odbourávání dlouhodobě používaných mechanických omezení. Konkrétní případy je nutné řešit za pomoci supervizora se

zkušeností v oblasti problémového chování a využít všech možností řešení situace bez použití restrikce. Dále ochránce doporučil informovat zřizovatele služby, jestliže za stávajících podmínek nemůže poskytovatel zajistit službu bez nelegálního omezování.

Neklidová medikace se jako opatření omezující pohyb nepoužívá pouze v pěti navštívených zařízeních. Po provedení návštěv vstoupila v platnost novela zákona o sociálních službách, takže je nyní vyžadováno podávat pro řešení situace ohrožení života nebo zdraví zklidňující léky jen v přítomnosti lékaře. Zjištěná praxe neodpovídala požadavkům novelizovaného zákona, medikamenty byly podávány bez přítomnosti lékaře na základě předchozích ordinací pro futuro. Je do budoucna otevřené, zda zpřísnění podmínek bude ku prospěchu klientů (snížení rizika jejich nadbytečného nebo svévolného omezení), nebo nikoliv (častější hospitalizace v psychiatrických léčebnách, přetíženost záchranné služby apod.)

Ochránce doporučil respektovat platnou právní úpravu a aplikovat zklidňující medikaci pouze za přítomnosti lékaře.

Autonomie vůle

Systematický přístup k nonverbální komunikaci s klienty, z nichž řada komunikovat řečí nedokáže, se v mnoha zařízeních nepěstuje nebo se s ním teprve začíná. Schopnost porozumět je přitom předpokladem pro to, aby klient mohl vyjádřit a realizovat svoji vůli. Vzdělávání personálu v této oblasti je spíše nesystematické, přístup personálu ke klientům je intuitivní, spoléhá se na schopnost vcítit se. Klientům tak nemůže být porozuměno nad rámec sdělování nejzákladnějších požadavků.

Ochránce doporučil poskytovatelům služeb zintenzívnit úsilí o rozšiřování schopností personálu používat alternativní a augmentativní komunikaci.

Autonomie vůle klientů je ohrožována častými střety zájmů. Vnitřní pravidla zařízení mají v úpravě střetů různou úroveň, často se jednalo pouze o formální naplnění požadavku standardu kvality. Právní předpisy přitom požadují zpracování vnitřních pravidel pro předcházení situacím, v nichž by mohlo dojít k porušení základních lidských práv a ke střetu zájmů. Již samotné rozlišování těchto pojmů však dělá poskytovatelům služeb problémy. Převládají obavy přiznat, že k nějakým střetům dochází, případně má personál naučeno několik příkladů, ale problematice nerozumí.

Ochránce doporučil precizně definovat střety zájmů a oblasti možného porušení práv klientů ve vnitřních pravidlech domovů včetně uvedení konkrétních postupů a kazuistik.

Život klientů je v mnoha zařízeních velmi vzdálen běžnému způsobu života v soukromí. Důvodem je přepečovávaní (např. pokud jde o oblékání, výběr oblečení), nepřirozený rytmus dne (brzké vstávání i uléhání, pobyt stále na stejném místě), zakazování činností, které lze pouze určitým způsobem na úrovni domácího řádu usměrňovat (alkohol, kouření), lze zmínit i až instrumentální přístup k lidské sexualitě.

Ochránce doporučil respektovat biorytmus klientů a vytvářet podmínky pro respektování přání klientů ohledně režimu dne zajištěním personálu a jeho organizací.

Soukromí

Ačkoliv část navštívených zařízení již byla budována s určitým standardem soukromí, jinde bylo třeba pro ochranu práva klientů na soukromí vytýkat mnohalůžkové pokoje a nemožnost ani za

příznivých okolností získat klíč od pokoje. Klientům v řadě zařízení stále není vyhrazen uzamykatelný prostor pro jejich osobní věci nebo byly v jednom případě osobní věci ukládány do společných skříní. Jako zásah do soukromí ochránce rovněž kritizoval prosklené stěny místností a průzory či průhledy z chodby.

Ochránce doporučil snižovat kapacitu pokojů a vytvářet v co největší možné míře jedno nebo dvoulůžkové pokoje a odstraňovat průchozí pokoje. Průhledy a průzory by měly být odstraněny, aby bylo v pokojích zajištěno soukromí. Při osazování pokojů by měl být rovněž zohledňován věk klientů. Ochránce dále doporučil, aby klienti měli své skříně v pokojích a aby každý klient měl „své“ (byť třeba ústavní) oblečení.

Při provádění hygienických úkonů není v mnoha zařízeních respektováno soukromí. Provádění úkonů osobní hygieny uživatelů se odehrává v rámci veřejného prostoru. Bylo zjištěno, že při poskytování této pomoci či podpory jsou otevřeny dveře do koupelen a kdokoli na chodbě se i nechtě stává svědkem. V některých zařízeních jsou k dispozici zástěny, ale personál je fakticky nepoužívá. Dochází tak k degradaci práva na soukromí a není respektován lidský stud ani potřeba vykonávat osobní hygienu odděleně a individuálně. U sociálních zařízení chybí možnost zavít se, v ojedinělých případech dokonce toalety nebyly odděleny příčkami nebo kabinky neměly dveře.

Ochránce doporučil zajistit na toaletách a v koupelnách soukromí, klozety oddělit příčkami, kabinky opatřit dveřmi a instalovat zámky tam, kde jsou klienti schopni naučit se je používat. Při provádění osobní hygieny klientů doporučil ochránce zavírat dveře koupelen a toalet a používat zástěny.

Jako sporné ochránce vnímá používání kamer, které bylo zjištěno ve čtyřech navštívených zařízeních. Lze zobecnit, že ve dvou jsou kamery umístěny ve spíše veřejném prostoru (zabírají hlavní vchod, chodbu u vstupních dveří, objekt zvenku) a ve dvou jde i o prostory, kde se klienti běžně pohybují a které mají již soukromý charakter (chodba oddělení). Někde se kamery používají jen v noci, aby personál měl přehled o částech zařízení, kde nemůže být přítomen. Záznam nebyl ve zjištěných případech pořizován.

Podle ochránce mají klienti v zařízení, stejně jako každý doma, právo na soukromí v prostoru, kde se jako doma pohybují. Sporné jsou právě chodby. Podle názoru ochránce je u nich třeba zkoumat, zda se jedná o prostor, který je jakoby součástí domácnosti (klienti tudy procházejí z ložnice do obývací místnosti nebo na toaletu). Dále je třeba myslet na možné zneužití obrazu, třeba ke špehování, a zajistit cílené informování obyvatel zařízení, kde a v jakém režimu kamery fungují.

Ochránce doporučil v případě interiérových kamer, které umožňují rozpoznat zabírané osoby, poměřit míru zásahu do soukromí a míru jejich potřebnosti. Lze si například představit zapínání kamery na noc, kdy v části areálu není přítomen personál. Ochránce proto doporučil stanovení pravidel používání kamer, případně instalace spínačů. Za všech okolností musí být v místech zabíraných kamerami upozornění a klienti by měli být rovněž o kamerách informováni.

Péče

Ve všech zařízeních byla zaznamenána profesionální ošetrovatelská péče, což je nutno vzhledem k její náročnosti vyzdvihnout a ocenit. Přesto musel ochránce několikrát vznést kritiku péče poskytované klientům s nejtěžším stupněm postižení. Důraz je kladen na ošetrovatelskou stránku péče a ne vždy měli klienti zajištěno alespoň minimální smyslovou aktivizaci (vizuální podněty, četnější interakce od personálu) a střídání prostředí. Za deprivaci ochránce označil uspořádání, kdy byli klienti, až na pravidelné ošetrovatelské intervence a krátké časové úseky plánované aktivizace s terapeutem, celou dobu v lůžkách s vysokými zábranami o samotě po dvou v ložnicích. Ochránce

však kritizoval i ošetřovatelské oddělení, kde sice lůžka byla umístěna v místnostech s napůl prosklenými stěnami, ale klienti byli rovněž téměř výhradně v lůžkách.

Ochránce doporučil zajistit klientům s těžšími formami mentálního postižení, popř. kombinovaným tělesným postižením, co nejvíce smyslové aktivizace a přirozené změny prostředí.

Psychiatrická péče pro klienty domovů pro osoby se zdravotním postižením se zajišťuje velmi obtížně. Zařízení mají problém najít odborníka, který by pravidelně a často docházel za pacienty a dostatečně také spolupracoval s celým pečujícím týmem. Důsledkem je zbytečně vysoká medikovanost klientů (ojediněle zjištěno zjevné přemedikování, v jednom případě plošné), stavy klientů se vyhrcojí a množí se psychiatrické hospitalizace.

Ochránce doporučil přibrat psychiatra do pečujícího týmu. Pokud není lékař ochoten u pacienta častěji zasahovat nebo není možné žádného lékaře najít, ochránce doporučil upozornit na situaci zřizovatele, příp. zdravotní pojišťovnu, aby klient využil svého práva pojištěnce, jestliže mu není poskytována náležitá zdravotní péče.

V navštívených zařízeních ochránce zaznamenal těžkosti s poskytováním péče klientům s autismem a poruchami autistického spektra, kteří jsou výrazně znevýhodněni pro své specifické projevy. Určité procento lidí s postižením se neobejde bez osobního asistenta a zařízení nejsou připravena poskytovat takovým klientům péči. Dlouhotrvající pobyty lidí s takovým postižením v psychiatrické léčebně, jak se s tím ochránce setkal, svědčí o neschopnosti poskytovatelů sociálních služeb zajistit odbornou a individuální péči s ohledem na typ postižení.

Ochránce doporučil usilovat o speciální přístup ke klientům s autismem nebo trpícím demencí. V případě, že domov není schopen péči poskytovat a hrozí poškození klienta (dlouhodobou hospitalizací, omezováním pohybu), doporučil ochránce informovat zřizovatele služby. Dále ochránce doporučil, aby se domovy samy obracely na kraje a žádaly o řešení situace těchto klientů. Pokud je v kraji více takových případů, měl by kraj zareagovat zřízením speciální sociální služby zaměřené na tyto klienty. Ochránce krajům opakovaně (již v rámci zprávy z návštěv psychiatrických léčeben v roce 2008) doporučil, aby začaly aktivně řešit situaci klientů se specifickými potřebami.

Přestože zákon o sociálních službách požaduje plánování průběhu poskytování sociální služby podle osobních cílů, potřeb a schopností osob, vedení písemných individuálních záznamů o průběhu a hodnocení průběhu poskytování služby, ve většině zařízení individuální plánování stále představuje velký problém. Výsledkem jsou pouze formální plány.

Ochránce doporučil postupovat podle požadavků zákona, tj. službu pro jednotlivé klienty plánovat individuálně a průběh poskytování služby pravidelně hodnotit. Doporučil také umožnit pracovníkům zodpovědným za individuální plánování důkladněji se seznámit s danou metodou a vyhnout se tak pouze formálnímu plánování.

Vzdělávání

V převážné většině navštívených zařízení neprobíhala spolupráce mezi školou, resp. školským poradenským zařízením, a domovem, natož aby se dalo mluvit o úzké spolupráci. Ve většině zařízení neměli pracovníci plánující poskytování sociální služby k dispozici školské individuální vzdělávací plány.

Ochránce doporučil navázat spolupráci se školským zařízením, které zajišťuje vzdělávání dítěte. Doporučuje také přehodnotit náplně práce personálu tak, aby v nich byla obsažena i aktivní pří-

prava dětí na vyučování. Zařízení by si také měla vyžádat od školského zařízení části individuálních vzdělávacích plánů a zařadit je do spisu klienta, aby s nimi personál mohl pracovat.

S přijetím nového školského zákona (zákon č. 561/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) přestalo být u klientů s hlubokým mentálním postižením možné osvobození od povinné školní docházky; v současné době je možné uplatnit pouze osvobození od povinnosti docházet do školy. Během návštěv byly zjištěny případy klientů, u kterých bylo těsně před účinností nového školského zákona rozhodnuto o osvobození od povinné školní docházky.

Ochránce doporučil u klientů osvobozených v minulosti od povinné školní docházky dát podnět k přehodnocení současného stavu, aby jim bylo umožněno vzdělání získat. U klientů zařazených do povinné školní docházky, u nichž probíhá vzdělávání podle individuálního vzdělávacího plánu v nedostačném rozsahu, doporučil ochránce podat podnět k přehodnocení rozsahu nebo formy vzdělávání.

Sociální začleňování

Posilování sociálního začlenění klientů je podle zákona (§ 2 odst. 2 zákona o sociálních službách) jedním z hlavních cílů sociální služby. V navštívených domovech musel ochránce konstatovat značné rezervy. V řadě zařízení nebylo zjištěno úsilí o převedení klientů s lehčím postižením z pobytové služby ke službám terénním a ambulantním. Chyběla příprava na samostatnější život, nácvik běžných činností nebo u klientů s těžším postižením alespoň snaha o upevňování dovedností v oblasti sebeobsluhy.

Ochránce doporučil vnímat jako prioritu sociální služby posilování schopností klientů (byť jen v drobnostech) se o sebe postarat a připravování klientů s lehkým stupněm postižení k předání navazující službě.

Mnoha stávajícím klientům nevyhovuje tak vysoká míra podpory, kterou zařízení poskytují, resp. jejich stav ji nevyžaduje. Ochránce kritizoval, když na to zařízení reagují zřizováním zvláštního samostatnějšího bydlení v rámci areálu nebo zřízením nových, zdánlivě volnějších služeb v rámci existujícího zařízení. Vzniká tak chráněné bydlení bez dostatečné integrace. Vlastně jde o jinou podobu institucionalizovaného prostředí.

Ochránce doporučil zařízením informovat obce a kraje o konkrétních potřebách návazných služeb u lidí, kteří v domově žijí. Rozvojové plány zařízení by se měly zaměřit na budování malých obytných jednotek nebo na pronájem vhodných prostor v různých lokalitách, tj. jako součást běžné zástavby (jako nevhodné se jeví velké investice do stávajících budov nebo výstavby skupiny domků v blízkosti ústavu). Obcím s ohledem na novelizaci ustanovení § 94 písm. e) zákona o sociálních službách doporučil ochránce aktivně mapovat potřeby svých obyvatel a uplatňovat možnosti jejich uspokojení v rámci střednědobých plánů rozvoje. Dále obcím doporučil spolupracovat navzájem na uspokojování potřeb obyvatel ve svém regionu.

Smlouva o poskytnutí sociální služby

Ve všech navštívených zařízeních se sjednávání smluv „zaběhlo“. S ohledem na to, že v této soukromoprávní otázce vládne princip autonomie vůle smluvních stran, dával ochránce většinu svých doporučení pouze ke zvážení.

Vzhledem k tomu, že zákon o sociálních službách obsahuje kogentní ustanovení o náležitostech smluv, ochránce doporučil smlouvy o poskytování sociálních služeb individualizovat co do rozsahu sjednaných služeb včetně zahrnutí osobního cíle klienta. Dále ochránce doporučil zahrnutí pravidel pro vrácení části úhrady za neodebranou službu do smlouvy.

Finance

Všechny navštívené domovy respektují požadavek ustanovení zákona o sociálních službách a s ohledem na příjem uživatele je výše úhrady za ubytování a stravu stanovena tak, aby uživateli zůstalo alespoň 15 % příjmu. Rozdíl mezi ideální (ceníkem stanovenou) a faktickou úhradou je v některých domovech evidován jako položka „neuhrazeno“. Ochránci bylo sdělováno, že „neuhrazeno“ se klientům nevede jako osobní dluh. V jednom zařízení ale ochránce zjistil, že se na položku „neuhrazeno“ započítávaly případné vratky a pokud kdykoliv v budoucnu klientovi zůstalo z příjmu více než 15 % (například z důvodu pobytu mimo zařízení po část měsíce), domov žádal umořování položky (peníze si strhl). S tím ochránce zásadně nesouhlasí.

Ochránce doporučil nepožadovat a nepřijímat od uživatelů peníze na snižování položky „neuhrazeno“ či jinak nazývané položky, jež fakticky vyjadřují rozdíl mezi ideální požadovanou úhradou a skutečnou „sniženou“ úhradou, která vznikla v minulých měsících.

Způsobilost k právním úkonům, opatrovnictví

Faktická způsobilost klienta činit právní úkony velmi často neodpovídá její úpravě stanovené rozhodnutím soudu. Omezení způsobilosti v míře, která přesahuje potřebu vyplývající z mentálního deficitu klienta, jej závažně poškozuje, přesto se ochránce setkal i s postoji, že je lepší postižené raději více „chránit“.

Ochránce doporučil aktivně působit k navrácení způsobilosti k právním úkonům (resp. k omezení namísto úplného zbavení), kde je toho zapotřebí.

Za nedostatek považuje ochránce přetrvávající vysoké procento klientů, jejichž opatrovníkem, případně poručníkem, je zařízení nebo zaměstnanec zařízení. Jedná se o přetrvávající střet zájmů. Ochránce si je však vědom toho, že v některých případech optimální řešení pro člověka s postižením v daných podmínkách neexistuje. Úroveň tzv. veřejného opatrovnictví, tedy opatrovnictví vykonávaného orgánem místní správy, je totiž velmi nízká. Toto zjištění ochránce se opakuje při návštěvách napříč různými typy zařízení.

Ochránce doporučil situaci, kdy pracovníci domova vykonávají funkci opatrovníků svých klientů, začlenit do vnitřního předpisu, který se vyjádří rovněž ke střetu zájmů a možného porušení práv klientů. S ohledem na ratifikaci Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (Poslanecká sněmovna, 2009, sněmovní tisk 812) a příprav nového občanského zákoníku doporučil ochránce Ministerstvu spravedlnosti začít odbornou diskusi na přípravě systému opatrovnictví, resp. podporovaného rozhodování.

2 / Systematické návštěvy soukromých domovů pro seniory

Na přelomu roku 2008 a 2009 byly provedeny systematické návštěvy šesti soukromých domovů pro seniory, které jsou registrovány jako poskytovatelé sociálních služeb podle zákona o sociálních službách (zákon č. 108/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Byla navštívena tato zařízení: Domov se zvláštním režimem Sanatorium Lotos, s.r.o. v Ostředku, Domov pro seniory Lada v Ostravě, Charitní domov sv. Zdislavy v Litoměřicích, Domov pro seniory Dům naděje v Brně, Nemocnice Počátky s.r.o., Počátky a Prácheňské sanatorium o.p.s., v Bosňanech.

Obecně lze konstatovat, že v navštívených domovech pro seniory dosud nebyla zavedena veškerá opatření, která jsou vyžadována pro naplnění standardů kvality podle zákona o sociálních službách. V dalším textu se ochránce věnuje pouze **nejzávažnějším zjištěním**.

Osobní svoboda

V navštívených zařízeních se míra osobní svobody uživatelů lišila, omezení se odvíjela od zdravotního stavu uživatelů. Týkalo se to zejména možnosti odejít samostatně ze zařízení nebo s doprovodem další osoby např. na vycházku nebo na nákup. V některých navštívených domovech však bylo bráněno samostatně odejít ze zařízení i u plně orientovaných klientů nezbavených způsobilosti k právním úkonům. Tento stav ochránce kritizoval a informoval o něm inspekci poskytování sociálních služeb.

Od poskytovatele pobytové sociální služby se očekává, že v případě potřeby zajistí uživateli služby podporu v podobě doprovodu. Zajištění pobytů uživatelů mimo zařízení, např. na vycházce nebo nákupu je v navštívených zařízeních závislé na časových možnostech personálu, nicméně nedostatek pracovníků nemůže podle ochránce znamenat rezignaci na tyto činnosti.

Ochránce domovům doporučil hledat řešení, jak umožnit klientům pobyt mimo zařízení, pokud o to mají zájem. Kromě personálního řešení navrhl řešit situaci např. ve formě spolupráce s dobrovolníky, nevládními organizacemi atd. U klienta, který pro opouštění domova potřebuje doprovod, ochránce doporučil zahrnout pobyt mimo zařízení do individuálního plánu pro poskytování sociální služby.

V souvislosti s otázkou opatření omezujících pohyb klientů se ochránce zabýval také používáním opatření, která sice nejsou výslovně uvedena v zákonu o sociálních službách, ale jsou s to omezit klienta služby ve volném pohybu. Opatření s potenciálem omezovat jsou i postranice u lůžka. Postranice mají samozřejmě nezastupitelné místo v ošetrovatelství, ale podle názoru ochránce jsou v mnoha zařízeních používána plošně, a tedy dochází i k negativním důsledkům, jako je přelézání postranic klienty nebo inkontinence. O použití postranic by měl rozhodovat tým pracovníků u každého klienta zvlášť. Zvláštní pozornost ochránce věnoval podávání mimořádné medikace sloužící k utišení neklidu. Zde ochránce hodnotil především procedurální pravidla pro použití tohoto opatření (v jednom zařízení ochránce zjistil, že pravidla pro aplikaci zklidňující medikace jsou nastavena příliš široce a hypnotika jsou proto podávána velmi často).

Ochránce doporučil, aby u rizikových klientů bylo použití omezujících opatření začleněno do individuálního plánu poskytování služby.

Zákon o sociálních službách požaduje, aby o všech případech použití opatření omezujících pohyb byla vedena evidence. Evidenci domovy vedly na různé kvalitativní úrovni, v žádném domově však nebyla vedena centrálně tak, aby se s ní dalo systematicky pracovat.

Ochránce zařízením doporučil zavést centrální evidenci opatření omezujících pohyb klientů.

Soukromí klientů

Technický stav navštívených zařízení, stejně jako bezbariérovost je dána tím, v jaké budově se domov nachází. Většinou se jedná o rekonstruované budovy, které dříve sloužily k jinému účelu (šlo např. o hotelová zařízení), a proto nejsou zcela uzpůsobena k poskytování sociálních služeb. Úroveň ochrany soukromí je různá, výrazně se však neliší od zařízení zřizovaných veřejnoprávními subjekty.

Ochránce doporučil zajistit vyšší míru soukromí, zejména při osobní hygieně (např. instalováním zástěn, signálních zařízení na toaletách). Dále ochránce navrhl, aby soběstační klienti měli možnost uzamykatelného prostoru pro uložení osobních věcí (např. noční stolek, skříň nebo klíč od pokoje).

Poskytovaná péče

V navštívených domovech byla klientům poskytována převážně zdravotní ošetrovatelská péče, v počátcích pak bylo plánování individualizované sociální péče. S poskytováním ošetrovatelské péče souvisí kooperace s lékařem. Ze zdravotnické dokumentace některých klientů vyplynulo, že některé záznamy o pravidelné medikaci klientů byly psány obyčejnou tužkou, byly přepisovány nebo v některých chyběla data.

Ochránce doporučil, aby záznamy do zdravotnické dokumentace byly zaznamenávány průkazným a čitelným způsobem.

Ne všechna navštívená zařízení měla vypracované dokumenty, které požadují standardy kvality, ať už se jednalo o domácí řády, pravidla pro podávání stížností a další, přestože klienti o informace tohoto typu projevovali zájem. V jednom z navštívených zařízení se pořad dne z reakcí klientů jevil být nastaven dosti režimovým způsobem, přičemž ochránce vznesl námitku proti plošnému odebrání všech dokladů i u orientovaných klientů.

Ochránce doporučil zpracovat vnitřní pravidla zařízení tak, aby odpovídala zákonu o sociálních službách a standardům kvality.

V některých domovech se ochránce setkal s nedostatečnou podporou vzdělávání zaměstnanců nebo nedostatkem nezávislé supervize. To přitom může mít praktický dopad např. v komunikaci s klienty trpícími demencí, kteří vlivem onemocnění ztrácejí komunikační schopnosti a potřebují speciální přístup (alternativní možnosti komunikace).

Ochránce doporučil, aby vedení zařízení věnovalo pozornost podpoře personálu v oblasti vzdělávání, zejména v oblasti získávání schopností alternativních způsobů komunikace.

Smlouvy o poskytování sociálních služeb a jednání se zájemcem o službu

Některá zařízení neměla písemně stanovená pravidla pro hodnocení žádostí zájemců o službu nebo tato pravidla bylo upozadována v určitých případech, kdy byla vyřizována žádost seniora, kterého chtělo zařízení preferovat.

Ochránce doporučil, aby byla nastavena nediskriminující kritéria tak, aby volná místa v domově byla přidělována těm osobám, které poskytovanou sociální službu skutečně nejvíce potřebují.

Ochránce zjistil, že smlouvy o poskytnutí sociální služby mají obvykle formulářový charakter a nejsou do nich zapracovávány individuální požadavky a potřeby zájemců. Navíc se ochránce setkal s tím, že odpovědní zaměstnanci mnoha navštívených zařízení mají problém s formulováním rozsahu poskytované péče. Taková skutečnost je přitom náležitostí smlouvy dle ustanovení § 91 odst. 2 písm. c) zákona o sociálních službách (sjednání rozsahu předpokládá také ustanovení § 73 odst. 1) zákona). Do smlouvy bývá opisován zákon a nedochází k potřebné individualizaci.

Ochránce proto doporučil, aby rozsah poskytované služby (péče) byl ve smlouvě dostatečně určitě stanoven. Lze využít i možnost stanovení osobního cíle s odkazem na individuální plán, kterým bude rozsah upřesněn.

S požadavkem určitosti smluv souvisí i otázka jednoznačného vymezení práv a povinností smluvních stran. Ve smlouvách je často uvedeno, že klienti mají povinnost dodržovat vnitřní pravidla, aniž by bylo jasně upraveno, co je oněmi pravidly myšleno. Použití obecného pojmu „dodržování vnitřních pravidel“ by v krajním případě mohlo být důvodem pro neplatnost smlouvy z důvodu její neurčitosti.

Ochránce doporučil ve smlouvách jednoznačně vymezovat obsah závazných pravidel, případně na ně ve smlouvě odkázat a jejich text použít jako přílohu smlouvy.

Ze souboru smluv některých zařízení nebylo zřejmé, jaká je konečná cena úhrady za poskytovanou službu. Ve více navštívených zařízeních překračovala úhrada za pobyt a služby zákonný limit, a to buď přímo stanovením konkrétní částky, nebo skrytě zavedením dodatečných poplatků (např. za nadstandardní ubytování, kterého se však dostalo všem), poskytnutím „fakultativních služeb“ v případě, že z hlediska zákona šlo o služby základní atd.

Ochránce doporučil dodržovat zákonnou regulaci cen. Ochránce rovněž navrhl, aby nebyly základní služby vydávány za fakultativní.

3 / Následné návštěvy v psychiatrických léčebnách

Ochránce uskutečnil následné návštěvy v sedmi psychiatrických léčebnách, v nichž chtěl ověřit plnění doporučení, která adresoval vedení psychiatrických léčen po návštěvách v roce 2008, jakož i doporučení, která publikoval ve Zprávě z návštěv psychiatrických léčen a která byla určena též Ministerstvu zdravotnictví a představitelům krajských samospráv. Následné návštěvy byly provedeny v psychiatrických léčebnách: Dobřany, Havlíčkův Brod, Horní Beřkovice, Kosmonosy, Kroměříž, Opava a Šternberk.

Plnění doporučení ze strany psychiatrických léčen

Doporučení, jež byla zcela nebo zčásti splněna

V případě 15 oddělení ochránce po provedení původních návštěv formuloval doporučení rekonstruovat oddělení nebo snížit jejich kapacitu. Důvodem bylo neutěšené a nedůstojné vnitřní prostředí oddělení a také jejich nevyhovující stavebně-technické řešení vedoucí k velké kumulaci pacientů a nepřiměřeným režimovým opatřením.

Na deseti odděleních skutečně došlo ke změnám žádoucím směrem (žádná léčebna však na rekonstrukce neobdržela dotace od Ministerstva zdravotnictví, ač o ně bylo žádáno; léčebny tak renovují pavilony ze svých vlastních zdrojů).

Ochránce se kriticky vyjadřoval k tomu, že na tzv. příjmová oddělení jsou umístováni pacienti širokého spektra diagnóz, jejichž společným projevem je neklid. Různorodá skladba pacientů potom klade značné nároky na jejich zvládnutí a soužití pacientů s různými diagnózami je velmi problematické.

Léčebny vzaly kritiku ochránce vážně v tom směru, že se snaží na příjmových odděleních předcházet negativním důsledkům rozdělováním pacientů do ložnic, zaměřují se na vysledování případných sociálně patologických jevů (např. šikany), vytipovávají potenciální objekty zneužívání apod. Bez dalších investic do rekonstrukcí a přebudování oddělení však doporučení může být jen obtížně zcela naplněno.

Jako stigmatizující a nedůstojné bylo ochráncem kritizováno, že pacienti v léčebnách nosili převážně pyžama nebo jiné nedůstojné ústavní oblečení. Přitom až na velmi krátké období po nástupu do léčebny, tato skutečnost nemá konkrétní odůvodnění a jedná se o zažité režimové pravidlo bez opory v právních předpisech.

Ve věci nošení oblečení došlo k pozitivnímu posunu. Léčebny pacientům umožňují nosit civilní oděv a vytvářejí i provozní předpoklady pro praní a sušení oblečení. Instalují pro ně také skříňky na uložení osobních věcí. Výjimkou zůstává Psychiatrická léčebna Kroměříž, kde podmínky, aby si pacienti mohli oblečení udržovat a prát na odděleních, nebyly vytvořeny.

Jako další režimové opatření bez opory v právních předpisech (zdůvodňované organizačními, nikoliv terapeutickými důvody) bylo ochráncem hodnoceno zamezování pacientům v přístupu do ložnic přes den. Vedlo to k typickému shromažďování všech pacientů v rušných průchozích společných prostorách oddělení bez jakéhokoliv soukromí a k polehávání v křeslech a na podlaze.

Následnými návštěvami bylo zjištěno částečné zlepšení. Ve dvou léčebnách byly ložnice přístupné po celý den, ve dvou léčebnách zavedli časy během dne, kdy jsou ložnice volně přístupné a v jedné léčebně jsou ložnice přístupné na požádání. V Psychiatrické léčebně Kroměříž se posun týkal jen jednoho oddělení, takže ochránce opětovně vyzval vedení léčebny k provedení změn. Tyto byly přislíbeny.

Doporučení nesplněná nebo splněná nedostatečně

Ve dvou léčebnách (Dobřany, Horní Beřkovice) jsou stále **vycházky pacientů** zbavených/omezených ve způsobilosti k právním úkonům mimo léčebnu (popř. propustky k pobytům mimo psychiatrickou léčebnu) **podmiňovány souhlasem opatrovníků, ačkoliv nejde o právní úkony.**

Stálým problémem zůstává, že možnost pobytu „na čerstvém vzduchu“ zdaleka nemají všichni pacienti, a to z důvodů stavebně-technických bariér a nedostatku personálu oddělení. Až po dokončení probíhající rekonstrukce bude problém řešen v Psychiatrické léčebně Horní Beřkovice (u pacientů v režimu ochranné léčby). **Situace pacientů se ztíženou mobilitou a pacientů na tzv. neklidových odděleních je problematická na všech navštívených odděleních.**

V několika případech musel ochránce opakovat **doporučení respektovat soukromí během konání potřeby** (chybí zámky či západky na toaletách nebo alespoň mechanismus signalizující obsazení toalety). V Psychiatrické léčebně Kroměříž nebylo v době následné návštěvy dosud naplněno doporučení opatřit kabinky toalet dveřmi, nicméně náprava byla přislíbena v konkrétním termínu. Za zvlášť významný zásah do soukromí v této souvislosti považuje ochránce **zabírání toalet kamerami**, které bylo při následné návštěvě zaznamenáno ve třech léčebnách. V Psychiatrické léčebně Kroměříž kamery na jednom oddělení stále zabíraly kabinky toalet, které nebyly ani opatřeny dveřmi.

Bylo znovu zjištěno, že tři léčebny (Kroměříž, Horní Beřkovice a Opava) nespĺnily oznamovací povinnost, kterou pro provozování kamerového systému s pořizováním záznamu (jedná se o kamerové systémy i na odděleních) ukládá zákon o ochraně osobních údajů (zákon č. 101/2000 Sb.).

V Psychiatrické léčebně Dobřany a Horní Beřkovice není ani nadále prostor pro realizaci návštěv pacientů v klidu a soukromí.

Po pacientech vstupujících do léčebny dobrovolně je v rámci poskytování souhlasu s hospitalizací stále ve třech léčebnách (Kosmonosy, Šternberk a Dobřany) vyžadován **souhlas se všemi terapeutickými a vyšetřovacími úkony a zákroky**. Stále tak není rozlišováno mezi souhlasem s hospita-

lizací a souhlasem s léčbou. V jedné léčebně byla zjištěna správná praxe (Horní Beřkovice), která však ještě nebyla promítnuta do příslušných formulářů. Ve zbývajících léčebnách mohl ochránce konstatovat splnění doporučení.

Pokud jde o používání omezovacích prostředků, bylo zjištěno, že léčebny věnují této problematice větší pozornost a byla realizována řada doporučení ochránce. Léčebny stále mohou vycházet pouze z metodického opatření Ministerstva zdravotnictví, neboť používání omezovacích prostředků není upraveno na úrovni zákona. I nadále panuje názorový rozpor mezi ochráncem a Psychiatrickou léčebnou Havlíčkův Brod, kde není mimořádné podání zklidňujících psychofarmak vnímáno jako omezující prostředek, a není tedy postupováno dle zpřísněného režimu použití, dokumentování a vyhodnocování.

V důsledku absence zákonné úpravy přetrvává velké rozpětí indikace omezovacího opatření. V souhrnu to ochránce vede k opakování legislativního doporučení Ministerstvu zdravotnictví.

Žádná z léčeben systematicky nevyhodnocuje používání omezovacích prostředků.

Plnění doporučení ze strany krajů

Ve Zprávě z návštěv psychiatrických léčeben zveřejněné v září 2008 se ochránce obrátil s doporučením i na kraje. Naléhavě doporučoval zahájit řešení situace duševně nemocných na jejich území, a to s ohledem na zjištění negativních důsledků dlouhodobých hospitalizací u pacientů s mentálním postižením a dalších skupin pacientů, kteří v léčebnách zůstávají déle, než je z hlediska kompenzace jejich psychiatrického onemocnění nezbytně nutné. Důvodem je mj. **nedostatečná síť návazných sociálních služeb**. Vzhledem k tomu, že ochránce ve zprávě podrobně popsal svá zjištění, očekával, že v reakci na jeho upozornění budou kraje například kontaktovat psychiatrické léčebny v jejich územním obvodu. Požádal kraje, aby jej informovaly o podniknutých krocích.

Ochránce v požadované lhůtě reakce krajů sice obdržel, nicméně část odpovědí byla velmi neurčitá (Olomoucký kraj, Středočeský kraj, Plzeňský kraj a hlavní město Praha). Ačkoliv ochránce zdůraznil, že reálná potřeba navazujících zařízení sociálních služeb aktuálně existuje, krajské samosprávy s výjimkou Moravskoslezského kraje a Královéhradeckého kraje nenavázaly očekávanou spolupráci s psychiatrickými léčebnami ani nepodpořily vznik konkrétních zařízení sociálních služeb. Kraj Vysočina jako jediný požadované vyjádření neposkytl.

Plnění doporučení ze strany Ministerstva zdravotnictví

Rovněž Ministerstvo zdravotnictví ochránce vyzval, aby jej do konce června informovalo o krocích podniknutých k realizaci jeho doporučení.

Ministerstvo v požadovaném termínu žádné vyjádření neposkytlo, rovněž jeho reakci na bezprostřední doporučení v Souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008 nelze označit za uspokojivou, a to ani po opětovně výzvě ochránce. Do konce roku 2009 Ministerstvo zdravotnictví neiniciovalo žádná jednání s představiteli psychiatrických léčeben ohledně budoucí koncepce psychiatrické péče.

Po neúspěchu projednávání návrhu zákona o zdravotnických službách **nebyly učiněny nové pokusy pro naplnění legislativních doporučení ochránce**. Proto ochránce opětovně doporučuje Poslanecké sněmovně požádat vládu o návrhy novelizací stávajících právních předpisů – viz str. 159.

Nečinné bylo ministerstvo i v pozici zřizovatele, když v několika případech neuvolnilo finanční prostředky k napravení kritizovaného stavu (gerontopsychiatrická oddělení v patrech bez výtahu v Psychiatrické léčebně Kroměříž, špatně řešené oddělení 5A tamtéž, příliš velká oddělení v některých dalších léčebnách).

Detenční řízení a návštěvy okresních soudů

Ochránce se v rámci následných návštěv hlouběji zajímal o práva pacientů v případech, kdy probíhá řízení o vyslovení přípustnosti převzetí nebo držení v ústavu zdravotnické péče (§ 191a až 191g občanského soudního řádu). Pověření pracovníci proto navštívili sedm příslušných okresních soudů.

Bylo zjištěno, že poté, co léčebna oznámí do 24 hodin soudu v souladu s ustanovením § 191a odst. 2 občanského soudního řádu, že pacient, který vyslovil souhlas se svým přijetím do léčebny a který byl následně v průběhu léčení omezen ve volném pohybu (např. pomocí kurtů, umístěním do izolační místnosti či do síťového lůžka), **nezahajuje soud v některých případech řízení, neboť tato omezení nepovažuje za faktické omezení ve volném pohybu**. Obecně se u soudů za omezení vnímá jen umístění na uzavřené oddělení. Stávající praxe, kdy není jednotné vnímání toho, co je omezení ve volném pohybu dobrovolně hospitalizovaných pacientů, pak vede k tomu, že léčebny upouští od povinnosti takováto omezení soudu hlásit.

V řízení o vyslovení přípustnosti převzetí má soud mimo jiné povinnost vyslechnout nemocného (§ 191b odst. 3 občanského soudního řádu). Bylo zjištěno, že ne vždy k výslechu nemocného dochází a soud se spokojí s informací poskytnutou ošetřujícím lékařem, že pacientův zdravotní stav výslech znemožňuje. V řízení pak není jiného důkazu než výslechu lékaře. Některé soudy naopak trvají na splnění této povinnosti a o nemožnosti výslechu se samy přesvědčí.

Do sedmi dnů ode dne, kdy došlo k převzetí pacienta do léčebny, aniž by dal písemný souhlas se svým umístěním, musí soud rozhodnout o přípustnosti tohoto převzetí. Léčebny nemají jasno v tom, zda a z jakého důvodu mohou držet pacienta i po uplynutí této lhůty, pokud jim na jejím konci není rozhodnutí doručeno. V rámci lhůty však zpravidla rozhodnutí doručeno není, a léčebny tak oficiálně neví, jak soud rozhodl. Některé léčebny se mohou opírat o to, že soud vyhlašuje usnesení v léčebně ústně.

Bylo zjištěno, že počet pacientů převzatých do léčebny bez svého souhlasu, kteří si sami stanoví svého zástupce pro detenční řízení, je nepatrný. Soud má povinnost pacientům, kteří si svého zástupce nevolí sami, ustanovit opatrovníka z řad advokátů. Rozhovory s pracovníky léčeben i soudů bylo potvrzeno, že opatrovníci z řad advokátů povinnosti opatrovníka mnohdy neplní a řádně nehájí zájmy svých opatrovanců, neboť je zpravidla ani nenavštíví, nepodílí se na žádných úkonech v řízení a ani se neseznamují se spisovým materiálem. Činí pouze formální úkony, jako je přebírání písemností. Ochrana práv pacientů je v těchto případech nedostatečná, a garantované právo na právní pomoc tak není realizováno. Vzhledem k tomu, že zastoupení je obvykle zcela formální, ochránce se domnívá, že soudy by měly v případě, že ustanovený opatrovník zjevně neplní své povinnosti, opatrovníka jeho funkce zprostit a jeho nečinnost nadále netolerovat (viz též nález Ústavního soudu ze dne 11. ledna 2007, sp. zn.: IV. ÚS 273/2005).

Ochránce shledal, že **celé řízení vyznívá velmi formálně**. Z rozhovorů s pracovníky soudů o běžné proceduře vyplynulo, že to, zda k převzetí došlo ze zákonných důvodů (§ 23 odst. 4 zákona o péči o zdraví lidí), de facto **neposuzuje soud, ale lékař**, který navíc předtím o převzetí fakticky rozhodl. Soud konkrétní projevy chování vyplývající z duševní choroby ani míru ohrožení života a zdraví sám blíže nezkoumá (výslech svědků nebo dokazování formou předložení zdravotní dokumentace je spíše výjimečné).

Diskriminace



Diskriminace

Před schválením zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon), který založil působnost ochránce při pomoci obětem diskriminace, se ochránce setkával s problematikou diskriminace v rámci své působnosti **vůči orgánům veřejné správy**. Zde se jednalo především o prošetřování činnosti úřadů práce a oblastních inspektorátů práce. Původní působnost ochránce zůstává i nadále zachována, a proto ochránce je i nadále oprávněn prošetřovat, zda se úřady při své činnosti nedopouštějí diskriminace a zda uplatňují dostatečně svá kontrolní oprávnění.

Od 1. prosince 2009 se ochránce stal tuzemskou institucí pro rovné zacházení (tzv. „equality body“). Ochránce tak nyní může i v **soukromoprávních věcech** posoudit, zda se jedná o diskriminaci, a vydat k tomu stanovisko. Nejdůležitějším prvkem nové pravomoci a působnosti je **metodická pomoc** ochránce obětem diskriminace při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodů diskriminace. V rámci poskytování metodické pomoci ochránce klienta zejména poučí o možnostech dalšího postupu. Podle konkrétního případu se ochránce také může rozhodnout, zda je vhodná mediace mezi stranami sporu, nebo poskytnout základní právní pomoc.

V souvislosti se svou novou působností ochránce při vyřizování podnětů od stěžovatelů řešil otázku procesních aspektů ochrany před diskriminací, problematiku diskriminace při přidělování obecních bytů, otázku diskriminace založené na státní příslušnosti občanů členských států Evropské unie (tuto oblast nepokrývá úprava v antidiskriminačním zákoně, ale dopadá na ni zákon o zaměstnanosti a normy práva Evropské unie) a diskriminaci v oblasti přístupu k zaměstnání.

1 / Stanovisko k procesním aspektům antidiskriminačního zákona

Ochránce zaujal stanovisko k některým procesním aspektům antidiskriminačního zákona. Zabýval se jednak otázkou **věcné příslušnosti soudů** ve věci žalob na ochranu před diskriminací, věnoval se problémům vztahu žaloby na ochranu osobnosti a žaloby na ochranu před diskriminací, poučovací povinnosti soudů, sdílení důkazního břemene dle ustanovení § 133a občanského soudního řádu (zákon č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a jeho případným použitím ve správním soudnictví.

Podle základního pravidla obsaženého v ustanovení § 9 občanského soudního řádu jsou věcně příslušné okresní soudy, ledaže by dále zákon stanovil věcnou příslušnost soudů krajských. Ve věcech žalob pro diskriminaci v civilním procesu jsou proto v prvním stupni příslušné okresní soudy (ochranu dle antidiskriminačního zákona totiž nelze zaměňovat s nároky vyplývajícími z ochrany osobnosti dle občanského zákoníku).

Ve **správně-právních věcech** bude založena **věcná příslušnost krajských soudů**. Touto cestou je možné dosáhnout zrušení diskriminačního rozhodnutí, nikoliv už například uspokojení nároku na

poskytnutí přiměřeného zadostiučinění (tento nárok tak musí žalobce uplatnit v civilním řízení u soudu okresního).

Ve věcech žalob na ochranu před diskriminací mohou postižené fyzické osoby uplatnit stejný žalobní petit jako **ve věcech ochrany osobnosti**, tj. negatorní, odstraňovací nebo satisfakční nárok. Je na soudu, aby posoudil, zda je jádrem sporu nerovné zacházení ve smyslu antidiskriminačního zákona nebo ochrana osobnosti podle občanského zákoníku. V případě, že jde o nerovné zacházení dle antidiskriminačního zákona, je vyloučeno, aby soud rozhodoval dle zbytkové úpravy ochrany osobnosti v občanském zákoníku. Pokud se jedná o nerovné zacházení mimo působnost antidiskriminačního zákona, postupuje se dle občanského zákoníku.

Ustanovení § 133a občanského soudního řádu upravuje **sdílení důkazního břemene** mezi oběma stranami sporu. Osoba, která se domnívá, že byla diskriminována, musí rozhodné skutečnosti nejen tvrdit, ale současně je musí do jisté míry i dokázat. Žalobce, tj. potenciální oběť diskriminace, musí především prokázat, že se s ním zacházelo méně příznivě než s jinou osobou ve srovnatelné situaci na základě diskriminačního důvodu. Ohledně tvrzeného diskriminačního důvodu však již žalobce povinnost důkazní nemá. Pokud žalobce břemeno tvrzení i břemeno důkazní unese, důkazní břemeno přechází na žalovaného, který pak musí tvrdit a dokázat, že k diskriminaci nedošlo a že jednání, které vedlo k tvrzené diskriminaci, mělo legitimní důvod a cíl, přičemž dosahování tohoto cíle se dělo přiměřenými prostředky. Pokud by žalovaný toto důkazní břemeno unesl, nemohl by soud konstatovat diskriminaci.

Vzhledem k tomu, že soudní řád správní žádné bližší ustanovení ohledně důkazního břemene v diskriminačních věcech neobsahuje, pro řízení ve správním soudnictví se přiměřeně použijí ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu, tedy i ustanovení § 133a.

Co se týče civilních řízení ovládaných **zásadou vyšetřovací** (§ 120 občanského soudního řádu), je povinností soudu objasnit všechny rozhodné skutečnosti, a proto se zde procesní ukotvení institutu sdílení důkazního břemene neuplatňuje.

2 / Přidělování obecních bytů

Problematika přidělování obecních bytů spadá do oblasti přístupu ke službám, resp. k bydlení. Ochránce se v několika případech setkal s tím, že obec zvolila pro přidělování bytů přímo i nepřímo diskriminační zásady.

Podnět sp. zn.: 834/2009/VOP/JH/MČ

Ustanovení, které vylučuje z licitace zájemce/zájemkyni, který/která pobírá peněžitou pomoc v mateřství či rodičovský příspěvek jako jediný zdroj příjmů, je nepřímo diskriminační.

Paní V. se obrátila na ochránce s námitkou diskriminace, kterou spatřovala v počínání města Bohumín. V jejím případě ochránce diskriminaci neshledal, avšak paní V. upozornila na pravidla, které ochránce prozkoumal a zjistil, že v příloze č. 1 Zásad města Bohumína pro uzavírání smluv na obecní byty se objevilo ustanovení, které vylučuje z licitace zájemce/zájemkyni, který/která pobírá peněžitou pomoc v mateřství či rodičovský příspěvek jako jediný zdroj příjmů s výjimkou těch, kteří předtím, než začali tyto dávky pobírat, pracovali, nebo byli OSVČ platícími si sociální pojištění.

Toto ustanovení ochránce shledal nepřímo diskriminačním z důvodu pohlaví s ohledem na to, že většinu osob, které pobírají peněžitou pomoc v mateřství či rodičovský příspěvek, tvoří ženy. Současně nejde o legitimní požadavek, který by zajišťoval řádné placení nájemného (nebyla totiž zohledněna skutečnost, že taková osoba může mít další zdroje, které by mohla používat k úhradě nájemného).

Ustanovení je nepřímo diskriminační z důvodu pohlaví, protože se jedná především o matky (často samoživitelky), které se dostávají do situace, kdy pobírají peněžitou pomoc v mateřství či rodičovský příspěvek, aniž by předtím pracovaly.

Současně lze dovodit i nepřímou diskriminaci založenou na etnicitě. Matky nacházející se ve výše popsaném postavení jsou často romského původu. V některých případech by tak bylo možné dovodit mnohonásobnou diskriminaci žen příslušejících k romské menšině v oblasti přístupu k bydlení.

3 / Občané Evropské unie

V oblasti přístupu k bydlení a přístupu k zaměstnání se objevilo **diskriminační rozlišování mezi občany České republiky a občany států Evropské unie**. Jedná se o oblasti, na které dopadá Smlouva o založení Evropského společenství a nařízení ze dne 15. října 1968 č. 1612/68, o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství (dále také „nařízení“). Ustanovení Smlouvy o založení Evropského společenství upravující tuto oblast i ustanovení nařízení jsou přímo použitelná, současně jsou provedena i v českých zákonech. V oblasti přístupu k bydlení i přístupu k zaměstnání by měli mít občané členských států Evropské unie stejné podmínky jako občané České republiky. V opačném případě by se jednalo o porušení Smlouvy o založení Evropského společenství a nařízení.

Podnět sp. zn.: 1927/2009/VOP/PP

Občané členských států Evropské unie mají v oblasti přístupu k bydlení stejná práva jako občané České republiky. Je nutné odlišovat cizince pocházející z členských států EU a třetích zemí.

Pan H. se obrátil na ochránce se stížností na jednání bytového družstva v městě Vyškově, které podmiňovalo souhlas s podnájmem bytu poplatkem. Tento poplatek se lišil v závislosti na tom, zda bude podnájmcem občan České republiky nebo cizinec s tím, že nebylo rozlišováno mezi občany členských států EU a občany třetích zemí.

Zákaz omezení svobody usazování občanů členských států Evropské unie je zakotven již v čl. 43 Smlouvy o založení evropského společenství (čl. 49 Smlouvy o fungování Evropské unie). Tento článek má horizontální i vertikální přímý účinek. To znamená, že toto ustanovení zavazuje nejen stát (Českou republiku), ale každý jednotlivý občan se ho může přímo dovolat, a to jak ve vztahu ke státu, tak ve vztahu k jinému soukromému subjektu.

Na normy o volném pohybu pracovníků na území Evropské unie navazuje nařízení ze dne 15. října 1968 č. 1612/68, o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství. Nařízení je právním předpisem Evropských společenství, který je v členských státech přímo účinný a má přednost před vnitrostátními zákony. V souladu s ustanovením čl. 9 nařízení, pracovník, který je státním příslušníkem jednoho členského státu a je zaměstnán na území jiného členského státu, požívá všech práv a výhod udělovaných vlastním státním příslušníkům v oblasti ubytování včetně vlastnictví ubytování, které potřebuje.

S ohledem na to, že v době přijetí podnětu (březen 2009) nebyla dána působnost ochránce v diskriminačních věcech, byla panu H. poskytnuta základní právní rada a bylo mu doporučeno při dalším postupu spolupracovat s neziskovou organizací zabývající se diskriminací.

4 / Zaměstnání

Ochránce obdržel několik podnětů týkajících se diskriminace v zaměstnání. Jednalo se o případy diskriminace v přístupu k zaměstnání či nezákonné ukončení pracovního poměru založené na diskriminačním důvodu. S ohledem na stávající působnost ochránce v některých případech prošetřoval činnost **úřadů práce** či **inspektorátů práce**. K této problematice viz kapitola Práce a zaměstnanost, str. 53.

5 / Další oblasti související s právem na rovné zacházení a ochranou před diskriminací

Ochránce se problematikou ochrany před diskriminací zabýval též u **přerušování telefonních rozhovorů vězňů** (viz str. 98). S právem na rovné zacházení se ochránce setkal v případě **povolování bezbariérových staveb** (str. 72) a u **přístupu rodinných příslušníků občanů České republiky k veřejnému zdravotnímu pojištění** (str. 109).

Zevšeobecnění poznatků – doporučení Poslanecké sněmovně



06

Zevšeobecnění poznatků – doporučení Poslanecké sněmovně

V této části souhrnné zprávy ochránce rekapituluje svá dosavadní doporučení upozorňující na potřebné změny právní úpravy, jež adresoval Poslanecké sněmovně v uplynulých letech. Současně ochránce připojuje nová doporučení, která vyplynula z jeho činnosti v roce 2009.

1 / Doporučení veřejného ochránce práv na změny právní úpravy uvedené v Souhrnných zprávách o činnosti veřejného ochránce práv za roky 2007 a 2008

Poslanecká sněmovna při projednání Souhrnných zpráv veřejného ochránce práv za roky 2007 a 2008 přijala v roce 2009 usnesení (č. 1303 a 1304), v nichž požádala vládu, aby se zabývala legislativními podněty uvedenými v závěru Souhrnných zpráv a předložila do konce roku 2009 Poslanecké sněmovně zprávu o využití těchto podnětů. Vzhledem k tomu, že **vláda do konce roku Poslanecké sněmovně zprávu nepředložila a ke dni zpracování této zprávy ji dosud ani neprojednala**, nelze provést vyhodnocení, jakým způsobem se vláda s legislativními doporučeními vypořádala. Doposud je k dispozici pouze přípravný materiál, jenž byl Úřadem vlády předložen do připomínkového řízení (č. j. 01383/10 – KML), připomínky jednotlivých resortů nicméně prozatím nebyly vypořádány.

S ohledem na neexistující vládní materiál, jenž by bylo možné vyhodnotit a případně se ztotožnit s důvody, pro které vláda dosud nezačala problémy řešit, se ochránce pouze stručně omezí na **výčet legislativních doporučení z minulých let, která objektivně splněna nebyla:**

Nesplněná doporučení ze Souhrnné zprávy za rok 2007:

- předložení návrhu zákona, který vyřeší vlastnické vztahy k nemovitostem, jež jsou evidovány v katastru nemovitostí bez vlastníka, případně s vlastníkem neznámým;
- předložení návrhu novely zákona o hornické činnosti, který uloží těžební organizacím povinnost předložit dohody o vyřešení střetu zájmů i s vlastníky dotčených objektů v případech, kdy o to písemně požádají;
- schválení věcného záměru nového zákona o znalcích a tlumočnících a předložení návrhu zákona o znalcích a tlumočnících;

- schválení věcného záměru zákona o sociálním bydlení a předložení návrhu zákona o sociálním bydlení;
- předložení novely zákona o důchodovém pojištění, která zakotví nárok na sirotčí důchod alespoň v minimální garantované výši i těm osiřelým dětem, jejichž rodiče v okamžiku smrti nesplnili podmínky pro nárok na starobní či invalidní důchod (garantovaný sirotčí důchod), nebo o předložení novely zákona o státní sociální podpoře, která zavede novou dávku v rámci nepojistných systémů, která bude obdobná svým účelem garantovanému sirotčímu důchodu;
- předložení novely zákona o rodině tak, aby rozhodnutí o odnětí dítěte bylo vydáváno vždy na dobu určitou, přičemž pokud by trvaly důvody pro odnětí dítěte, musely by tyto být specifikovány v novém rozhodnutí;
- schválení věcného záměru nového zákona o památkové péči a předložení nového zákona o památkové péči, který upraví možnost kompenzace nákladů na obnovu a údržbu památkových hodnot u objektů v památkových rezervacích a zónách, které nejsou kulturními památkami.

Nesplněná doporučení ze Souhrnné zprávy za rok 2008:

- předložení novely zákona o místních poplatcích, která by zakotvila zákonné ručení osob povinných výživou k nezletilým poplatníkům místního poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů;
- předložení novely zákona o životním a existenčním minimu, která by pro účel společného posuzování osob v systému dávek pomoci v hmotné nouzi odstranila nevýhodné postavení osamělého rodiče, stejně jako rodičů osamělého rodiče;
- předložení novely stavebního zákona a zákona o azylu tak, aby bylo plně zajištěno právo účastníka řízení pořídit kopie dokumentů ze spisu;
- předložení novely zákona o správních poplatcích, která by upravila režim zpoplatňování kopií ze správních spisů obdobným způsobem, jako je tomu v ustanovení § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím;
- předložení novely zákona o Policii, která jednoznačně vyřeší vztah připoutání (§ 25) k donucovacím prostředkům (§ 52 a násl.) a která zakáže použití připoutání v policejních celách;
- provedení komplexní analýzy zákonů, které odkazují na institut trvalého pobytu a následně předložení návrhu změny zákonů, které používají pro stanovení práv a povinností institut trvalého pobytu, s tím, že „místo trvalého pobytu“ v nich bude nahrazeno „místem obvyklého bydliště“;
- předložení novely trestního řádu, která by stanovila lhůtu, ve které soud musí rozhodnout o návrhu zdravotnického zařízení na ukončení ochranné léčby.

2 / Nová legislativní doporučení ochránce

2 / 1 / Autorizovaný inspektor

Ochránce opakovaně zaznamenal stížnosti proti postupu autorizovaného inspektora a v této souvislosti poukázal na nedostatky právní úpravy ve stavebním zákoně, jejichž důsledkem je mj. nepřezkoumatelnost postupu autorizovaného inspektora a ztížená možnost právní ochrany proti jeho případnému nezákonnému postupu (certifikátu).

Ochránce je toho názoru, že je třeba stavební zákon změnit tak, aby bylo osobám, kterým by jinak příslušelo právo účastnit se správního řízení a s tím spojené právo odvolání, přiznáno právo opravného prostředku i proti certifikátu autorizovaného inspektora. Uvedený certifikát má podle právního názoru ochránce zcela nepochybně veřejnoprávní účinky, které se mohou přímo dotknout práv osob, které by jinak byly v pozici účastníků územního či stavebního řízení.

Ochránce proto doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely stavebního zákona tak, aby proti certifikátu autorizovaného inspektora byl přípustný opravný prostředek, a byla tak zajištěna právní ochrana osob, která mají vlastnická či jiná práva k sousedícím nemovitostem.

2 / 2 / Památková péče

Ochránce dlouhodobě poukazuje na nedostatky legislativní úpravy památkové ochrany. Ochránce v této souvislosti upozorňuje zejména 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 těchto objektů, avšak na rozdíl od vlastníků kulturních památek nemají nárok na poskytnutí příspěvku na uchování kulturně historických hodnot objektů. 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 nahlíží na stavební záměr zcela rozdílně.

Ochránce proto opakovaně doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení 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.

2 / 3 / Sjednocení plateb za poskytování kopií dokumentů

V současné době mohou občané žádat od úřadů poskytnutí kopie úředního dokumentu podle řady právních předpisů. Typické je to zejména podle správního řádu (žádat může účastník řízení a osoba, která prokáže právní zájem na nahlédnutí do spisu) a podle zákona o svobodném přístupu k informacím (žádat může kdokoliv). Aby nedošlo ke zbytečnému zatěžování úřadů, jsou zavedeny platby za poskytování kopií tak, aby byl žadatel sám motivován odpovědně zvážit, které dokumenty jsou pro něj skutečně nezbytné. Zkušenost z jiných oblastí ovšem ukazuje, že k tomuto účelu postačí poplatek ve výši odpovídající nákladům na daný úkon.

S úhradou nákladů pracuje bohužel pouze zákon o svobodném přístupu k informacím. Naproti tomu poplatek stanovený zákonem o správních poplatcích (zákon č. 634/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) ve výši 15 Kč za stránku formátu A4 několikanásobně překračuje náklady na pořízení kopie dokumentu. Při požadavku na kopii rozsáhlejšího materiálu (např. znaleckého posudku) se pak může celková částka vyšplhat do řádů stovek korun. Navíc úřady v současné době účtují tento poplatek dokonce i účastníkům probíhajících správních řízení, pro něž je možnost vyjádřit se kvalifikovaně k podkladům pro rozhodnutí jednou ze záruk práva na spravedlivý proces.

Ochránce ve věci zpoplatňování kopií ze správních spisů obdržel dopis ministra financí, který se ztotožnil se závěrem, že je třeba provést komplexní legislativní úpravu, neboť pouhá novelizace zákona o správních poplatcích (zákon č. 634/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů) by nebyla dostačující.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení právní úpravy, která by sjednotila výši všech plateb za poskytování kopií dokumentů v držení veřejné správy, a to bez ohledu na právní režim, v němž se kopie poskytují tak, aby výše odpovídala skutečným nákladům na pořízení kopie.

2 / 4 / Sankční snížení částky na živobytí u osob nevykonávajících veřejnou službu a osob invalidních ve III. stupni bez nároku na invalidní důchod

Od nabytí účinnosti novely zákona o pomoci v hmotné nouzi (novela č. 382/2008 Sb.) se ochránce setkává s negativními ohlasy, které se týkají snížení částky na živobytí na částku existenčního minima z důvodu nevykonávání veřejné služby v požadovaném rozsahu. Za nejzávažnější považuje ochránce tzv. sankční snížení částky živobytí o částku určenou na dietní stravování, které dopadá především na invalidy a osoby zdravotně postižené.

Odmítnutí veřejné služby např. z toho důvodu, že nabízená veřejná služba neodpovídá zdravotním omezením osoby, přitom nelze zohlednit, neboť zákon nedává orgánům pomoci v hmotné nouzi možnost přihlídnout k důvodům, pro něž osoba práce není schopna vykonávat. O přílišné tvrdosti ustanovení jednal ochránce s ministrem práce a sociálních věcí a bylo dosaženo shody na vypuštění ustanovení sankčního snížení částky živobytí určené na dietní stravování.

K další změně právní úpravy v neprospěch zdravotně postižených osob dochází k 1. lednu 2010. Od uvedeného data dojde osobám plně invalidním ve III. stupni ke snížení částky živobytí na částku existenčního minima s tím odůvodněním, že zákon o pomoci v hmotné nouzi hodnotí aktivitu příjemce dávky i zpětně, a tyto osoby nevyvíjely dostatečnou iniciativu ke zvýšení příjmu vlastním přičiněním. Ochránce s navrhovanou právní úpravou vyjádřil zásadní nesouhlas, neboť důvodem

pro nezískání potřebné doby pojištění u osob plně invalidních je většinou omezený pracovní potenciál v době, kdy byly uznány částečně invalidními. Snížení dávek na částku existenčního minima znamená podstatné snížení jejich životní úrovně, kterou si však nemohou výdělečnou činností zvýšit. Z povahy věci nepřipadá do úvahy ani zvýšení dávek pomoci hmotné nouze cestou výkonu veřejné služby. Invalidní osoby se tak ocitají v podstatně horším postavení než osoby, které nemají omezen pracovní potenciál, aniž by toto znevýhodnění sledovalo nějaký legitimní cíl.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby přijala následující změnu ustanovení § 24 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi (zákon č. 111/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů):

- (1) v § 24 odst. 1 písm. b) se slova „a osob, které jsou invalidní ve třetím stupni, ale nemají nárok na invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně“ zrušují;
- (2) v § 24 odst. 1 písm. g) se část věty první za středníkem zrušuje;
- (3) v § 24 odst. 1 se písm. h) zrušuje.

2 / 5 / Nedostupnost veřejné služby při dávkách pomoci v hmotné nouzi

Lidem v hmotné nouzi, kteří nevykonávají krátkodobé zaměstnání či bezplatnou práci pro obec alespoň 20 hodin měsíčně, je od 1. července 2009 dávka pomoci v hmotné nouzi snížena na existenční minimum. V řadě případů tyto pracovní příležitosti nejsou nedostupné, takže tito lidé zákonnou podmínku objektivně splnit nemohou. Přestože ochránce souhlasí s principem veřejných služeb a myšlenkou motivace k zapojení do pracovního procesu, systém není dořešen, neboť požadované pracovní aktivity často obce nezajišťují. Přitom platí, že pokud osoba, která je v hmotné nouzi déle než 6 měsíců, neodpracuje požadovaný počet hodin, sníží se u ní dávka automaticky na existenční minimum (u jednotlivce jde o 2020 Kč).

Ochránce proto doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o pomoci v hmotné nouzi (zákon č. 111/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů), která by pro účely poskytování příspěvku na živobytí vyloučila požadavek vykonání veřejné služby v těch případech, kdy obec veřejnou službu nezajišťuje nebo kdy kapacitní stav veřejné služby neumožňuje pokrýt žádosti všech zájemců.

2 / 6 / Používání omezovacích prostředků ve zdravotnických zařízeních

Zákon o péči o zdraví lidu (zákon č. 20/1966 Sb., ve znění pozdějších předpisů), upravuje v současné době pouze některé právní aspekty pacienta hospitalizovaného ve zdravotnickém zařízení proti své vůli. Podmínky pobytu neupravuje vůbec. Částečně měla právní aspekty hospitalizace pacienta napravit navrhovaná nová zdravotnická legislativa (zejména zákon o zdravotních službách), která však neprošla zákonodárným procesem.

Nedobrovolný pobyt pacientů ve zdravotnických zařízeních představuje velmi výrazný zásah do osobní svobody, v některých případech srovnatelný s režimem trestu odnětí svobody. Vzhledem k tomu, že při návštěvách psychiatrických léčeben bylo zjištěno, že život pacientů se v jednotlivých léčebnách značně liší, by bylo zapotřebí upravit tuto oblast na úrovni zákona. Jedná se především o problematiku používání omezovacích prostředků (ta je dosud upravena pouze na úrovni metodického opatření Ministerstva zdravotnictví č. 37800/2009) či problematiku režimových opatření a životních podmínek pacientů.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o péči o zdraví lidu (eventuálně zcela nové právní úpravy), která by do něj včlenila problematiku používání omezovacích prostředků a rámcově upravila životní podmínky pacientů v psychiatrických léčebnách.

2 / 7 / Souhlas pacienta s léčbou v psychiatrických léčebnách

Vzhledem k tomu, že dosud nedošlo ke změně legislativy v oblasti zdravotní péče, musí ochránce zopakovat, že v českém právním řádu chybí provedení ustanovení čl. 6 odst. 3 a čl. 7 Úmluvy o lidských právech a biomedicině (Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 96/2001 Sb. m. s.). Zákon o péči o zdraví lidu (zákon č. 20/1966 Sb., ve znění pozdějších předpisů) sice v ustanovení § 23 upravuje souhlas pacienta s léčbou, nereaguje však dostatečně na situace, kdy osoba není schopna z důvodu svého psychického stavu dát s léčbou kvalifikovaný souhlas a nemá zákonného zástupce (čl. 6 odst. 3) nebo kdy ho dát nechce a kdy by bez zákroku zaměřeného na léčbu její duševní poruchy se vši pravděpodobností došlo k závažnému poškození jejího zdraví (čl. 7).

Vzhledem k tomu, že zákonné výjimky z požadavku provedení lékařského zákroku bez informovaného souhlasu (§ 23 odst. 4 zákona o péči o zdraví lidu) nedopadají na všechny situace pacientů umístěných v psychiatrických léčebnách, bylo by účelné přijmout takovou právní úpravu, která by upravovala případy psychiatrické léčby, na něž pamatuje ustanovení čl. 6 odst. 3 a čl. 7 Úmluvy o lidských právech a biomedicině.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o péči o zdraví lidu (eventuálně zcela nové úpravy poskytování zdravotních služeb), která by upravila léčbu psychiatrických pacientů způsobem, který bude v souladu s čl. 6 odst. 3 a čl. 7 Úmluvy o lidských právech a biomedicině.

2 / 8 / Státní občanství

Ochránce v souhrnných zprávách o své činnosti v letech 2002 až 2006 opakovaně poukazoval na to, že česká státoobčanská právní úprava, založená na principu výhradně jednoho státního občanství, je neopodstatněně přísná. Dále v této souvislosti poukazoval i na situaci osob (zejména potomků bývalých českých a československých státních občanů), které mají úzký vztah k České republice, avšak dosavadní právní úprava jim neumožňuje nabýt české státní občanství zjednodušeným způsobem.

Ministerstvo vnitra předložilo v letech 2006 a 2007 návrhy věcných záměrů nového zákona o státním občanství České republiky. Na jaře roku 2009 předložilo do mezirezortního připomínkového řízení návrh paragrafovaného znění zákona. Vláda usnesením ze dne 21. prosince 2009 č. 1579 (ke zprávě o plnění úkolů uložených vládou s termínem plnění od 1. listopadu do 30. listopadu 2009) zrušila úkol uložený ministru vnitra spočívající ve vypracování návrhu zákona o státním občanství České republiky.

Ochránci bylo v roce 2009 adresováno několik podání bývalých československých státních občanů, kteří odešli do ciziny v letech 1948 až 1989, mají nyní české státní občanství, avšak jejich děti nemohou podle platné právní úpravy získat české státní občanství zjednodušeným způsobem. Poukázat lze zejména na situaci dětí, které se narodily v cizině v 70. a 80. letech minulého století bývalým občanům, kteří byli po roce 1968 tehdejším režimem nepřímo nuceni k propuštění ze státního svazku, aby jim byl zahlazen trest za nedovolené opuštění republiky a mohli jako cizinci navštívit svou vlast a vidět své parodiče.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení návrhu zákona o státním občanství České republiky, která by nekladla překážky dvojímu státnímu občanství a která by potomkům bývalých českých a československých státních občanů umožnila získat české státní občanství zjednodušeným způsobem.

2 / 9 / Rodičovské příspěvky

Ochránce se opakovaně setkal s problémy, které přináší nová úprava tzv. třírychlostní rodičovské dovolené. Nejčastěji se jednalo o případy, kdy ze strany rodiče z nejrůznějších důvodů (záměna formuláře, nedostatečné poučení ze strany úřadu, očekávání výzvy ze strany úřadu apod.) nedošlo k provedení volby čerpání rodičovského příspěvku v základní variantě, tj. čerpání 7 600 Kč měsíčně do tří let věku dítěte. Rodiče se potom domnívali, že čerpání rodičovského příspěvku v základní variantě zvolili. Poté však byli nepříjemně překvapeni, když jim úřad práce po uplynutí lhůty pro provedení volby (24 měsíců věku dítěte) oznámil změnu režimu na pomalejší variantu, tj. čerpání 3 800 Kč měsíčně do čtyř let věku dítěte.

Ochránce má za to, že je namístě, aby byla záležitost systémově řešena právě s ohledem na koncepci právní úpravy rodičovského příspěvku, kdy se předpokládá možnost zvolit délku čerpání dle konkrétní životní situace rodiče. Možným východiskem by mohlo být zaslání oznámení o možném snížení dávky (či obdobně formulovaného vyrozumění) dříve, než následně uplyne zákonem stanovený termín pro provedení volby, případně by běh lhůty mohl být konkrétně specifikován již v samotném oznámení o přiznání dávky státní sociální podpory. Současně s tím ochránce upozorňuje na skutečnost, že konceptu flexibility čerpání rodičovského příspěvku neodpovídá nemožnost změny již jednou provedené volby. Změna volby by s ohledem na měnící se životní situace občanů za předpokladu čerpání stejného objemu finančních prostředků (tj. aby nedocházelo ke spekulativním změnám z finančních důvodů) měla být umožněna.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o státní sociální podpoře, která by

(1) úřadům práce stanovila povinnost zasílat před uplynutím lhůty pro provedení volby formy čerpání rodičovského příspěvku vyrozumění o možném snížení dávky

a která by

(2) umožnila učinit změnu již jednou provedené volby formy čerpání rodičovského příspěvku za předpokladu čerpání stejného objemu finančních prostředků.

2 / 10 / Snížení příspěvku na provoz motorového vozidla

Ochránce neúspěšně vyjádřil v připomínkovém řízení výhrady k navrhovanému snížení příspěvku na provoz motorového vozidla zdravotně postiženým občanům II. stupně o 50 %, neboť to považuje za citelný zásah do jejich práv, který není v rámci přijatých úsporných opatření proporcionální. V žádném z úsporných opatření totiž nebylo přijato snížení dávek ve srovnatelné výši. Ochránce se domnívá, že skutečnost, že dávky pro zdravotně postižené jsou upraveny vyhláškou, a jejich snížení je tak legislativně „snazší“ (není třeba hledat politickou shodu v Parlamentu České republiky), by neměla jít zdravotně postiženým osobám k tíži. Tj. jejich nároky plynoucí ze sociálního zabezpečení by neměly být snižovány v podstatně větším rozsahu než jiným příjemcům dávek sociálního zabezpečení.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o uložení povinnosti ministru práce a sociálních věcí vypracovat novelu vyhlášky č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon ČNR o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, jež by odstranila snížení příspěvku na provoz motorového vozidla zdravotně postiženým občanům provedené novelou č. 451/2009 Sb.

2 / 11 / Standardy pro posuzování registrace nestátních zdravotnických zařízení

Dle platné právní úpravy provede krajský úřad, Magistrát hlavního města Prahy nebo Ministerstvo zdravotnictví registraci nestátního zdravotnického zařízení na základě žádosti provozovatele tohoto zařízení. Žádost musí obsahovat mj. i tzv. souhlas orgánu příslušného k registraci s personálním a věcným vybavením, s druhem a rozsahem zdravotní péče poskytované nestátním zařízením. Ochránce řešil z vlastní iniciativy případ, kdy pro jeden z typů nestátních zdravotnických zařízení (šlo o poskytování zdravotní péče tzv. porodními asistentkami včetně provádění fyziologických porodů) nejsou příslušné požadavky na věcné, technické a personální vybavení legislativně upraveny. Některé registrující správní orgány „nahrazují“ absentující právní úpravu vlastním uvážením. Důsledkem popisovaného stavu je rozdílný postup registrujících správních orgánů vůči žadatelům o registraci, vedoucí až k libovůli správního orgánu.

Ministerstvo zdravotnictví je přitom zmocněno k vydání prováděcí právní úpravy, kterou mimo jiné stanoví požadavky na technické a věcné vybavení zdravotnických zařízení. V současné době se jedná o vyhlášku č. 49/1993 Sb., o technických a věcných požadavcích na vybavení zdravotnických zařízení, ve znění pozdějších předpisů, která však již svým obsahem neodpovídá aktuálnímu stavu v dotčené oblasti a nereflektuje některé nové typy (nestátních) zdravotnických zařízení.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o uložení povinnosti ministru zdravotnictví vypracovat novelu vyhlášky č. 49/1993 Sb., o technických a věcných požadavcích na vybavení zdravotnických zařízení, která by reagovala na aktuální vývoj v oblasti zdravotní péče a podrobněji vymezila, které podmínky (personální, věcné a technické) musí splňovat žadatel o registraci zdravotnického zařízení.

2 / 12 / Sankce vůči nestátním zdravotnickým zařízením

Při řešení podnětů týkajících se vyřizování stížností na nestátní zdravotnická zařízení krajskými úřady se ochránce opakovaně setkal s problémem nedořešené právní úpravy správního trestání.

Dle ustanovení § 14 zákona o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních (zákon č. 160/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů) může příslušný krajský úřad jako registrující orgán uložit provozovateli zdravotnického zařízení za porušení povinností vyplývajících z tohoto zákona a ze zákona o péči o zdraví lidu (zákon č. 20/1966 Sb., ve znění pozdějších předpisů) pokutu. Předpis však nestanoví výši pokuty ani neodkazuje na žádný jiný obecný předpis, kterým by byl upraven rozsah sankce. Výše pokuty nemůže být stanovena ani správním uvážením. Za dané situace tedy nelze pokutu uložit. Na tuto skutečnost již ochránce opakovaně upozornil Ministerstvo zdravotnictví, přičemž jeho vedení přislíbilo zohlednění této skutečnosti při přípravě legislativních změn. Dosud však k nápravě nedošlo.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, která by blíže vymezila podmínky pro správní trestání za porušení povinností vyplývajících z tohoto zákona.

2 / 13 / Evidence nakládání s odpady

Ochránce dlouhodobě poukazuje na nedostatky legislativní úpravy v oblasti nakládání s odpady. Z hlediska prevence nezákonného nakládání s odpady a předcházení kauzám typu Libčany, Chvalovice, Nalžovice (a nákladnému odstraňování jejich následků) považuje ochránce za klíčové monitorování pohybu odpadů, nakládání s nimi v reálném čase a zejména provázání evidence nakládání s odpady a evidence provozovaných zařízení s evidencí při přepravě nebezpečného odpadu a průběžné srovnávání a vyhodnocování údajů z těchto evidencí.

Ochránce současně upozorňuje, že předpokladem pro řádné a kvalitní sledování pohybu odpadu by mělo být vytvoření Centrálního informačního systému odpadového hospodářství v jednotném datovém standardu, jehož součástí by byly nejen informace o přeshraniční přepravě odpadu, ale i o přepravě odpadu v rámci České republiky, minimálně pak o přepravě nebezpečného odpadu.

Ochránce proto doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o odpadech (eventuálně zcela nové právní úpravy), která by upravila problematiku monitorování pohybu odpadů a nakládání s nimi v reálném čase.

2 / 14 / Zánik smluv o spotřebitelském úvěru

Ochránce upozorňuje na to, že i přes odstoupení spotřebitele od kupní smlouvy (§ 5 odst. 7 a 8, § 57 občanského zákoníku [zákon č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů]) zůstává úvěrová smlouva, kterou spotřebitel v souvislosti s koupí zboží / poskytnutím služby uzavře, v platnosti a spotřebitele dále „zavazuje“ (pokud od ní spotřebitel neodstoupí). Nebankovní subjekt poskytující úvěr tak vymáhá své pohledávky ze smlouvy o spotřebitelském úvěru, přestože kupní smlouva, kvůli níž byla smlouva o spotřebitelském úvěru sjednávána, se odstoupením od počátku ruší. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES ze dne 2. dubna 2008 o smlouvách o spotřebitelském úvěru přitom automaticky zánik úvěrové smlouvy pro uvedené případy zakotvuje.

Uvedený problém mohl být vyřešen přijetím zákona o spotřebitelském úvěru (ochránce se podílel na přípravě formulace pasáže o tzv. vázaných úvěrech), který však dosud nebyl předložen Poslanecké sněmovně.

Ochránce doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o některých podmínkách sjednávání spotřebitelského úvěru, která by zakotvila zánik smlouvy o spotřebitelském úvěru pro případ, že je sjednávána v souvislosti s uzavřením spotřebitelské smlouvy, která je následně zrušena z toho důvodu, že od ní spotřebitel odstoupí.

2 / 15 / Zákaz rozhodčích doložek ve spotřebitelských smlouvách

Ochránce se dlouhodobě setkává se stížnostmi spotřebitelů na neférová rozhodčí řízení iniciovaná podnikateli. Zakotvení předběžných rozhodčích doložek do většiny dnešních formulářů smluv určených spotřebitelům ochránce považuje za problematické. V současné právní praxi řady odvětví

(spotřebitelské úvěry, autobazary, realitní obchody) tím fakticky dochází k neústavnímu odepření práva na spravedlivý proces, a to v masovém měřítku.

Ochránce se sice domnívá, že již dnes lze tyto předběžně sjednávané rozhodčí doložky ve spotřebitelských smlouvách považovat za neplatné, dle dostupných informací však není takový právní názor soudy dosud akceptován. Ochránci je navíc známo, že se v drtivé většině případů věc k soudu prakticky nedostane z důvodu náročného procesu zpochybňování spotřebitelských rozhodčích doložek.

Ochránce proto již delší dobu volá po koncepčním uchopení problematiky rozhodčích doložek ve spotřebitelských smlouvách a po vzoru slovenské právní úpravy navrhuje zakotvit v občanském zákoníku výslovný zákaz předběžného sjednávání rozhodčích doložek ve všech spotřebitelských smlouvách. Takové řešení přitom spotřebiteli garantuje soudní ochranu, aniž by popíralo trend mimosoudního řešení sporů jako takový. Samotný zákaz předběžných rozhodčích doložek totiž nevylučuje využití existujícího systému mimosoudního řešení sporů (ADR), neboť ten je založen na dohodě stran o předložení konkrétního sporu rozhodci (či mediátorovi) až po vzniku sporu. Navrhované řešení nebrání ani činnosti finančního arbitra, u něhož je zvažováno rozšíření jeho pravomoci na spory vyplývající se smluv o spotřebitelském úvěru.

Ochránce navrhuje Poslanecké sněmovně, aby přijala novelu občanského zákoníku zakazující předběžné sjednávání rozhodčích doložek ve všech spotřebitelských smlouvách.

2 / 16 / Nárok na sirotčí důchod po osobách, které převzaly dítě do péče nahrazující péči rodičů

Zákon o důchodovém pojištění (zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů) podmiňuje vznik nároku na sirotčí důchod po osobě, která převzala dítě do péče nahrazující péči rodičů, tím, že na ni muselo být dítě v době smrti převážně odkázáno výživou. Praxe ukazuje, že předmětná podmínka je nejednoznačná, přičemž ji orgány sociálního zabezpečení při rozhodování o vzniku nároku na sirotčí důchod interpretují nepřiměřeně restriktivně. Důsledkem je zamítání žádostí o sirotčí důchod po uvedených osobách. Náprava (příznání důchodu) se poté uskutečňuje prostřednictvím odstranění tvrdosti ministrem práce a sociálních věcí, což ochránce nepovažuje za optimální řešení.

Ochránce proto doporučuje Poslanecké sněmovně, aby požádala vládu o předložení novely zákona o důchodovém pojištění (zákon č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů), která by jednoznačně upravila nároky na sirotčí důchod po osobě, která převzala dítě do péče nahrazující péči rodičů a dítě na ni bylo v době její smrti převážně odkázáno výživou.

Závěrečné shrnutí



07

Závěrečné shrnutí

Skutečnost, že touto souhrnnou zprávou o činnosti veřejného ochránce práv se uzavírá prvá dekáda existence instituce veřejného ochránce práv, mne opravňuje k jakémusi nadstandardnímu hodnocení a zamyšlení. Předcházejících devět zpráv pojednávalo především o úspěších, které byly také převážně pozitivně hodnoceny.

Odhlédneme-li od těchto, do jisté míry subjektivních, pohledů, zjistíme, že veřejný ochránce práv v roce 2009 již není tím, čím byl v roce 2000. Některé změny jsou přirozené a vyplývají z procesů dospívání a získávání zkušeností. Vedle toho došlo ke změnám ne vždy jednoznačně koncepčním, kterým bylo společné, že přiznávaly ochránci další úkoly a odpovědnosti.

Pokud zákonodárce rozšiřoval kompetence veřejného ochránce práv, šlo podle mne vesměs o to, že svěřením dalších úkolů se odlehčilo exekutivním orgánům. Možná se však zákonodárce mylí, má-li za to, že náročné a zásadní problémy se svěřují relativně malému a finančně nenáročnému orgánu, který je navíc umístěn ve vzdáleném Brně, a jeho poznatky tak nemusí být pro centrum významné a důležité. Paradoxní je, že ve velké většině případů (detenční a diskriminační agenda) jde o principiální problémy implementované na základě závazků z mezinárodních smluv nebo evropských směrnic. Domnívám se, že ne každé rozšíření kompetence veřejného ochránce práv musí být nutně vnímáno jako lichotivý projev důvěry k této instituci. Hodnotit z tohoto pohledu současnou situaci je potom otázka míry ješitnosti, nic víc.

Důležité ovšem je, že přenášením a rozšiřováním kompetencí se veřejný ochránce práv stále jako-by sblíží ve svých funkcích s všeobecnou exekutivou, což do budoucna pro nezávislost této instituce může představovat jisté nebezpečí. Pokušení moci je totiž vždy velmi lákavé.


Výjimečné až kouzelné je naopak postavení ombudsmana v jeho původní koncepci. Prost jakýchkoliv exekutivních pravomocí stal se český ombudsman místem ne vždy naplněných nadějí, místem pokusů o poslední odvolání, a přestože ve velké většině případů nemohl již pomoci, jeho autorita ve společnosti rostla.

Troufám si říci, že tomu tak je z velké části i díky týmu mých spolupracovníků, který s donkichotskou odvahou bojuje s větrnými mlýny špatné správy a nezákonnosti. V této souvislosti děkuji v neposlední řadě také mé zástupkyni RNDr. Jitce Seitlové, kterou jsem pověřil výkonem části mé působnosti.

Nezbývá než instituci veřejného ochránce práv popřát, aby si do budoucna uchovala punc ombudsmanské čistoty a těžila z výhod vlastní bezmoci, neboť právě to ji činí silnou.

V Brně dne 21. března 2010

JUDr. Otakar Motejl, v. r.
veřejný ochránce práv



Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv 2009

Editor: JUDr. Pavel Koukal, Ph.D.

Vydala Kancelář veřejného ochránce práv v roce 2010

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

Náklad 500 výtisků

1. vydání

ISBN 978-80-254-6668-1

