



Veřejný ochránce práv

OMBUDSMAN

**Informace o činnosti podávaná veřejným ochráncem práv
dle ustanovení § 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném
ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o veřejném
ochránci práv“)**

za období od 1. července do 30. září 2011

A. Počty podnětů, šetření

Ve třetím čtvrtletí roku 2011 mi bylo doručeno celkem **1607** podnětů. Oproti shodnému období loňského roku se zvýšil počet podnětů v oblasti veřejné správy (zvýšení o 491), procento podnětů směřujících mimo působnost, kterou mi vymezuje zákon o veřejném ochránci práv, zůstalo zhruba na stejné úrovni (III.Q 2011 [987; 61,4%]; III.Q 2010 [695; 62,3%]).

Vedle toho jsem obdržel **56** podnětů v agendě ochrany před diskriminací. Pracovníci mé kanceláře uskutečnili **9** systematických návštěv v agendě dohledu nad omezováním osobní svobody. V souvislosti s působností v oblasti sledování zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění jsem obdržel **589** rozhodnutí k monitoringu, přičemž mí spolupracovníci provedli **1** doprovod, při němž sledovali výkon správního vyhoštění.

V agendě veřejné správy zůstala struktura doručených podnětů podobná jako v minulých obdobích (sociální zabezpečení – 322; zdravotnictví – 96, stavební řízení, územní plánování – 93).

B. Činnost ochránce

B.1 Veřejná správa

V oblasti veřejné správy jsem ve třetím čtvrtletí roku 2011 vydal zejména tato doporučení a stanoviska:

B.1.1 Postup Ministerstva financí při povolování sázkových her

V rámci šetření postupu Ministerstva financí při povolování sázkových her provozovaných prostřednictvím takzvaných jiných technických herních zařízení obdobných klasickým výherním hracím přístrojům (zejména jde o videoloterijní

terminály), jsem vydal zprávu o šetření, kterou jsem zaslal ministru financí. Postup ministerstva považuji v celé řadě aspektů za nezákonný. Ministerstvo totiž při povolování uvedených sázkových her neaplikovalo řádně ustanovení druhé části loterijního zákona (zákon č. 202/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a nerespektovalo obecně závazné vyhlášky obcí regulující provozování výherních hracích přístrojů. Povolilo tak sázkové hry, jejichž parametry nejvyšší vsazené částky na jednu hru nebo nejvyšší hodinové prohry odporují limitům zakotveným ustanovením § 17 odst. 4 a 6 loterijního zákona. Po určitou dobu dokonce ani nezjišťovalo, zda schváleným umístěním technického zařízení nedojde k porušení zákazu jejich provozování ve školách, školských zařízeních, v zařízeních sociální a zdravotní péče, v budovách státních orgánů a církví, jakož i v sousedství uvedených budov (§ 17 odst. 11 loterijního zákona). Přestože se povolení k provozování výherních hracích přístrojů vydává nejdéle na dobu jednoho roku (§ 18 odst. 3 loterijního zákona), sázkové hry provozované prostřednictvím jiných zařízení ministerstvo povolovalo na dobu 10 a více let.

Ministr financí mé závěry fakticky odmítl. Nevidí důvod přijímat opatření k nápravě a rušit rozhodnutí, která byla vydána v rozporu se zákonem o loteriích. Ústavní soud přitom ve svém nálezu ve věci návrhu Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Kladna (sp. zn. Pl. ÚS 22/11) výslovně uvedl:

*„Pokud však Ministerstvo financí v návaznosti na existující obecně závazné vyhlášky nezahájí přezkumná řízení, **porušuje ústavně zaručené právo obcí na územní samosprávu**. V těchto řízeních, jak již Ústavní soud uvedl v předchozích nálezech, bude třeba existenci povolení posoudit i s ohledem na další ústavně vymezené principy, avšak v zásadě platí, že provozovatelé těchto zařízení si museli být vědomi existence ustanovení § 43 loterijního zákona, a tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni“.*

S ohledem na odmítavé stanovisko ministra financí budu nucen ve věci vydat své závěrečné stanovisko, v němž budu požadovat, aby Ministerstvo financí všechna rozhodnutí vydaná v rozporu s loterijním zákonem dle ustanovení § 43 loterijního zákona zrušilo.

Blíže viz http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Ostatni-organy/2601-10-BK-ZZ.pdf

B.1.2 Fungování systému Visapoint

V rámci několika podnětů jsem zaregistroval, že u vybraných destinací (Ukrajina, Kazachstán, Uzbekistán či Vietnam) systém Visapoint neumožňuje zaregistrovat se k podání žádosti o dlouhodobé vízum či dlouhodobý/trvalý pobyt. Na základě těchto podnětů začali mí spolupracovníci od 1. dubna 2011 průběžně monitorovat funkčnost systému Visapoint.

Fungování systému Visapoint je klíčové z toho důvodu, že fakticky české zastupitelské úřady postupují tak, že žádost o dlouhodobý a trvalý pobyt nepřijmou, pokud není podána prostřednictvím Visapointu. Byť tento požadavek nemá oporu v zákoně (na což jsem ministra zahraničních věcí upozorňoval a požádal jsem ho o zjednání nápravy), je nezbytné, aby do doby, než k nápravě dojde, mohli žadatelé

žádosti reálně podat. Bylo totiž zjištěno, že například registrace Visapointu ve Lvově se zastavila dne 21. března 2011 (původně na 7-10 dnů) a navíc se při kontrole dne 1. dubna 2011 Ukrajina ve Visapointu vůbec neobjevila. Tento stav je nejvíce alarmující zejména u žádostí o dlouhodobý pobyt za účelem studia či sloučení rodiny a představuje rovněž kolizi se směrnicemi Evropské unie.

Bližší viz: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Cizinci/2273-2011-PP-ZSO.pdf

B.1.3 Záznam o dopravní nehodě jako překážka projednání přestupku

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

Policie České republiky provedla své šetření a oznámila správnímu orgánu podezření ze spáchání přestupku, z něžž byl podezřelý druhý účastník nehody (místně známý gynekolog/porodník). Správní orgán oznámení odložil s tím, že došlé oznámení neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku (§ 66 odst. 3a zákona o přestupcích [zákon č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů]). Jako důvod úřad uvedl, že vzhledem k sepsání záznamu o nehodě není dán veřejný zájem na projednání přestupku. Krajský úřad správnost postupu správního orgánu I. stupně potvrdil.

Postup správních orgánů jsem označil za chybný. Sepsání záznamu o nehodě totiž v žádném případě není překážkou pro vedení správního řízení, resp. nemá vliv na trvání či existenci veřejného zájmu na projednání přestupku.

Po vydání závěrečného stanoviska dotčené úřady nakonec uznaly své pochybení a přislíbily v podobných případech nápravu. V dané věci však již náprava nebyla možná pro marné uplynutí prekluzivní lhůty.

Bližší viz http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Doprava/1974-11-MK-ZSO.pdf

B.2 Dohled nad omezováním osobní svobody

V rámci dohledu nad omezováním osobní svobody moji pracovníci pokračovali v systematických návštěvách zařízení, v nichž jsou umístěny děti na základě rozhodnutí soudu nebo na žádost rodičů (školská zařízení, zdravotnická zařízení a zařízení sociálně-právní ochrany dětí). Bylo navštíveno školské zařízení určené výhradně pro děti-cizince, v rámci doplnění původního šetření jeden dětský domov a dětská psychiatrická léčebna. Pracovníci kanceláře navštívili též dva kojenecké ústavy. V říjnu 2011 bude probíhat vyhodnocování všech dosud provedených návštěv, a to i za účasti ředitelů navštívených zařízení.

Mimo uvedený plán návštěv zařízení pro ohrožené děti byly vykonány i další systematické návštěvy, a to následná návštěva věznice pro výkon trestu odnětí svobody žen (včetně žen s dětmi), a dále návštěva pohotovostního a eskortního oddělení policie.

Moji pracovníci se rovněž zaměřili na témata malnutrice a opatrovnictví, která byla předmětem návštěv v domově se zvláštním režimem (pobytová sociální služba), a ve dvou psychiatrických léčebnách se zaměřením na gerontopsychiatrická oddělení.

V rámci dohledové agendy byla též zpracována zvláštní zpráva pro stálou komisi senátu pro ochranu soukromí, jež monitoruje právo na soukromí v kontextu všech zařízení, v nichž jsem od roku 2006 vykonal dohled. Zahrnuje tedy policejní útvary, cizinecká zařízení (přijímací azylová zařízení a zařízení pro zajištění cizinců), zdravotnická zařízení (léčebny dlouhodobě nemocných, psychiatrické léčebny), zařízení pečující o ohrožené děti (v rezortu školství, zdravotnictví i práce a sociálních věcí), věznice (výkonu trestu odnětí svobody i vazebních) a zařízení poskytující pobytové sociální služby (domovy pro seniory a domovy pro osoby se zdravotním postižením – tělesným i mentálním).

Neutěšená situace českého vězeňství, související s jeho dlouhodobým podfinancováním, které se projevuje nejen na materiálním vybavení věznic a jejich nedostatečné kapacitě, ale současně na poddimenzovaném počtu příslušníků a odborných zaměstnanců, mě vedla k tomu, že jsem se s návrhem opatření na zlepšení situace obrátil na ministra spravedlnosti JUDr. Jiřího Pospíšila. Současný stav českých věznic totiž nejen že deformuje účel výkonu trestu odnětí svobody, ale začíná představovat poměrně reálné bezpečnostní riziko.

B.3 Ochrana před diskriminací

V návaznosti na výzkum realizovaný na jaře 2011, který se dotýkal problematiky diskriminace v pracovní inzerci, v rámci něhož se (na základě analýzy více než 12.000 inzerátů z portálů www.prace.cz a www.jobs.cz) zjistilo, že každý šestý inzerát obsahoval jeden nebo více diskriminačních požadavků, jsem navázal spolupráci s provozovatelem těchto portálů, společností LMC. Ukázalo se, že inzeráty, které byly vyhodnoceny jako diskriminační, nebyly zpravidla na portály umístěny na základě „zlého úmyslu“ zadavatelů, ale spíše v důsledku nedostatku informací v oblasti ochrany před diskriminací. Jelikož považuji poskytování dalších informací o antidiskriminačním právu podnikatelským subjektům za důležité, budou v roce 2012 ve spolupráci se společností LMC organizovány workshopy pro personalisty a „*human resources management*“. V rámci workshopů budou mít účastníci možnost prohlubovat své znalosti na poli pracovního práva a antidiskriminace.

V uplynulém čtvrtletí jsem se kromě toho zabýval problematikou cenového rozlišování, které je v zásadě možné a dovolené, ale musí být rozumně odůvodněné a nesmí vykazovat znaky diskriminace. Jelikož úkolem antidiskriminačního práva je chránit důstojnost osob, nemohou být oběťmi diskriminace právnické osoby ani jiní účastníci hospodářské soutěže.

Zakázanou diskriminací, proti které se lze bránit za použití antidiskriminačního zákona, je neodůvodněné cenové rozlišování založené na právně zakázaném důvodu. Zcela neodůvodnitelné je rozlišování z důvodu rasy, etnického původu a národnosti.

Za diskriminací nepovažuji, pokud rozdílná cena slouží k navýšení počtu zákazníků, případně k vyrovnání počtu příslušníků určitých skupin (pokud je

dosažení vyrovnaného počtu odůvodnitelné). Poskytovatel zboží a služeb tedy má obecně právo zaměřit se na „získání“ spotřebitelů, od nichž očekává nejvyšší zisk. Pokud je však úmyslem poskytovatele vyloučit příslušníky určité skupiny, může být jeho jednání v rozporu s antidiskriminačním právem. V rámci EU potom musí být státním příslušníkům všech členských států zaručeny stejné podmínky při využívání služeb či a nakupování zboží.

Blíže viz

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Doprava/1974-11-MK-ZZ.pdf

C. Legislativní doporučení a zvláštní oprávnění ochránce

C1. Stanovisko vlády k návrhu na změnu zákona o správních poplatcích

Vládě jsem v srpnu tohoto roku doporučil změnu Položky č. 3 Sazebníku správních poplatků, přílohy zákona o správních poplatcích (zákon č. 634/2004 Sb., ve znění pozdějších právních předpisů). Položka mj. stanoví, že za vydání fotokopie spisové dokumentace se platí 15 Kč za stránku.

V rámci šetření vedeného z vlastní iniciativy, jsem se zabýval otázkou, zda správní poplatky za pořizování kopií dokumentů ze správních spisů neomezují v některých případech právo účastníků řízení na spravedlivý proces. Výsledkem šetření byl závěr, že po účastnících dosud neskončených správních řízení by úřady neměly tento správní poplatek vyžadovat.

S uvedeným výkladem zákona o správních poplatcích se ztotožnilo i Ministerstvo financí, které je jeho gestorem. Ministerstvo vnitra, které provádí metodické vedení úřadů při aplikaci správního řádu, jej však odmítalo přijmout. Trvalo na tom, že uvedený názor by mohlo akceptovat jedině na základě změny zákona o správních poplatcích. Ministerstvo financí uvedlo, že příslušné ke zpracování a předložení změny dotčené položky Sazebníku správních poplatků je Ministerstvo vnitra.

Po vyhodnocení předložených argumentů jsem dospěl k závěru, že hlavní příčinou problému je především výše správního poplatku za pořízení kopie dokumentu ze spisu. Výši tohoto poplatku vnímám jako určitý relikv minulosti, kdy využití kopírovacích strojů ještě nebylo běžnou součástí úředních činností. Navrhl jsem proto vládě, aby uložila Ministerstvu vnitra zpracovat takovou změnu uvedené položky Sazebníku správních poplatků, jež by vedla ke snížení správního poplatku na úroveň skutečných nákladů za pořízení kopie. Obdobnou úhradu za poskytnutí kopie úředního dokumentu stanoví zákon o svobodném přístupu k informacím a sjednocení v tomto směru by bylo žádoucí.

Z důvodu tematické blízkosti jsem spojil s tímto návrhem i návrh, aby nejružnější úplaty, které jsou stanoveny v některých rezortních předpisech (ačkoliv mají charakter správních poplatků), byly zahrnuty přímo do sazebníku vydaného

k zákonu o správních poplatcích. Jedná se například o poplatky za využívání veřejných archivů či úplaty za poskytování kopií listin a jiných tiskových výstupů z katastru nemovitostí.

Vláda na svém jednání ze dne 29. srpna 2011 uložila ministrům vnitra a financí zpracovat návrh změny Položky č. 3 Sazebníku správních poplatků, přílohy zákona o správních poplatcích, který má vycházet z mého doporučení. Ministru financí dále uložila zpracovat ve spolupráci s ostatními členy vlády analýzu všech plateb ve veřejné správě, které svou povahou odpovídají správním poplatkům, avšak jsou upraveny v resortních prováděcích předpisech.

C.2 Stanovisko vlády k návrhu změny zákona o pozemních komunikacích

Na vládu jsem se rovněž obrátil s návrhem změny zákona o pozemních komunikacích (zákon č. 13/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

První změna se týká působnosti silničních správních úřadů ve věcech místních a veřejně přístupných účelových komunikací (šlo o reflexi negativních zkušeností s nedostatečnou odborností, s jakou vykonávají působnost silničního správního úřadu malé obce). Cílem druhé změny bylo doplnění skutkových podstat správních deliktů o znečištění nebo poškození veřejně přístupné účelové komunikace (dle současné právní úpravy není možno trestat znečištění ani poškození veřejně přístupné účelové komunikace; tato skutečnost přitom velmi komplikuje silničním správním úřadům ochranu účelových komunikací).

Navrhované změny byly rozpracovány tak, aby o nich vláda mohla rozhodnout samostatnými usneseními.

Vláda dne 24. srpna 2011 akceptovala druhé z doporučení a svým usnesením uložila ministru dopravy zpracovat návrh úpravy problematiky znečištění nebo poškození veřejně přístupné účelové komunikace. K problematice působnosti silničních správních úřadů bylo při jednání vlády řečeno, že tato otázka bude řešena v rámci komplexní analýzy výkonu veřejné správy obcemi, která by měla být vládě předložena v průběhu čtvrtého čtvrtletí 2011.

C.3 Stanovisko k poslaneckému návrhu novely zákona o pomoci v hmotné nouzi a občanského soudního řádu (sněmovní tisk č. 268)

Předložený návrh, který byl Poslaneckou sněmovnou schválen dne 23. září 2011, se snaží umožnit výkon rozhodnutí (exekuci) a dohodu o srážkách u tzv. příspěvku na živobytí.

Z hlediska legislativně technického nezapadá navržená úprava do komplexní úpravy výkonu rozhodnutí v občanském soudním řádu a nesystemicky se pokouší o prolomení dosavadního principu nepostižitelnosti dávek pomoci v hmotné nouzi výkonem rozhodnutí a zákazu dohody o srážkách.

Osobně podporuji novou komplexní úpravu výkonu rozhodnutí, včetně přehodnocení dosavadního přístupu k postižení dávek, a to přímo v občanském soudním řádu. V současnosti totiž mohou vznikat nedůvodné nerovnosti při exekučním postihování příjmů osob (rodin) plynoucích z jejich výdělečné činnosti,

ve srovnání s příjmy osob (rodin) z dávek. Takové nerovnosti by tedy měly být (po důkladné analýze) odstraněny.

Za problematický pak považuji pokus umožnit navrženým ustanovením § 48 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi „*dohodu na srážkách*“ v rozporu s právní úpravou srážek zakotvenou občanským soudním řádem (dohoda bude možná i o vyšších srážkách, než umožňuje občanský soudní řád). To se v budoucnu projeví mj. v neodůvodněném zvýhodnění orgánu moci výkonné nebo orgánu územního samosprávného celku před ostatními věřiteli.

C.4 Pozměňovací návrhy k vládnímu návrhu zákona o zdravotních službách (sněmovní tisk 405)

Mé návrhy se týkaly především znění ustanovení §§ 97 a 119 odst. 2 zákona o zdravotních službách. Jedná se o dlouhodobý problém, kdy pacientům, kteří podají stížnost na poskytnutou zdravotní péči (resp. nově zdravotní službu), není sdělováno jméno odborníka (znalce), který se vyjadřuje k otázce dodržení či nedodržení správného léčebného postupu. Z těchto důvodů jsem (mj. s odkazem na Úmluvu na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny [sdělení č. 96/2001 Sb. m. s.]) navrhl, aby zákon o zdravotních službách výslovně zakotvil povinnost správního orgánu (nejčastěji krajského úřadu) sdělit pacientovi jméno a příjmení nezávislého odborníka nebo členů nezávislé odborné komise, kteří se mají vyjádřit k otázce, zda konkrétní postup byl *lege artis*.

Další návrh se týkal výslovného stanovení lhůt, ve kterých musí správní orgán (nejčastěji krajský úřad) vyřídit stížnost na činnosti, které souvisejí se zdravotními službami. Tímto by mělo být pacientovi garantováno právo na vyřízení stížnosti v přiměřené lhůtě.

Všechny mé návrhy byly Poslaneckou sněmovnou akceptovány.

C.5 Regulace videoloterijních terminálů

Ústavní soud opětovně vyslyšel můj názor (jakožto vedlejšího účastníka řízení) a zamítl návrh Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně č. 1/2010, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu.

Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 7. září 2011 (sp. zn. Pl. ÚS 56/10), obdobně jako u tzv. „*Chrastavské vyhlášky*“ (sp. zn. Pl. ÚS 29/10), konstatoval, že z ústavně zaručeného práva obcí na územní samosprávu vyplývá, že nemohou být zbaveny možnosti rozhodovat ve formě obecně závazných vyhlášek o tom, kde se mohou na jejich území vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her, a to bez ohledu na to, jaké je jejich vnitřní technické uspořádání. Ústavní soud zdůraznil, že obce při regulaci hazardu sledují legitimní cíl, neboť „*loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit.*“

Obdobné závěry Ústavní soud zopakoval i v nálezu ze dne 27. září 2011 (sp. zn. Pl. ÚS 22/11) ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Kladna č. 46/10, o určení míst pro provozování jiných technických herních zařízení povolených Ministerstvem financí na území města Kladna.

V obou případech se Ústavní soud výslovně vyjádřil i k liknavému postupu Ministerstva financí ve věci rušení již udělených rozhodnutí dle ustanovení § 43 zákona o loteriích. Ústavní soud konstatoval, že Ministerstvo financí svou nečinností zasahuje do ústavního práva na územní samosprávu obcí.

Přestože aktuálně vedu vůči Ministerstvu financí šetření z vlastní iniciativy, v jehož rámci budu požadovat, aby ministerstvo rozhodnutí, která byla vydána v rozporu se zákonem o loteriích a s přijatými obecně závaznými vyhláškami, zrušilo, mám za to, že je především věcí samotných obcí, aby podaly tzv. komunální ústavní stížnost a domáhaly se zrušení konkrétních správních rozhodnutí u Ústavního soudu.

V Brně dne 22. října 2011

JUDr. Pavel Varvařovský
veřejný ochránce práv