



Veřejný ochránce práv

OMBUDSMAN

**Informace o činnosti podávaná veřejnou ochránkyní práv
dle ustanovení § 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném
ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů,
za třetí čtvrtletí roku 2014**

A - Počty podnětů, šetření

Ve třetím čtvrtletí roku 2014 bylo doručeno celkem **2140** podnětů, což je o **333** více než ve shodném období loňského roku. Počet podnětů v oblasti veřejné správy se zvýšil – obdržených **1261** podnětů je o **233** více než ve třetím čtvrtletí roku 2013. Procento podnětů, směřujících mimo působnost, kterou vymezuje zákon o veřejném ochránci práv, se výrazně nezměnilo (III.Q 2014 [879; 41 %]; III.Q 2013 [779; 43 %]).

Z toho bylo doručeno celkově **81** podnětů s námitkou nerovného zacházení ze strany veřejné správy a soukromých osob. Diskriminace ve smyslu antidiskriminačního zákona se týkalo **49** podnětů. V oblasti ochrany před diskriminací byla poskytnuta součinnost mezinárodním subjektům či vnitrostátním orgánům celkově v **5** případech.

Byla uskutečněna **1** systematická návštěva v agendě dohledu nad omezováním osobní svobody. V souvislosti s působností v oblasti sledování zajištění cizinců a výkonu správního vyhoštění bylo předloženo **704** rozhodnutí k monitoringu. Byl proveden **1** doprovod, při němž bylo sledováno vyhoštění cizince.

V agendě veřejné správy bylo opětovně nejvíce doručených podnětů z oblasti sociálního zabezpečení – 329, z oblasti stavebního řízení a územního plánování – 137 a z oblasti vězeňství, policie a armády – 97.

B - Činnost ochránce

B.1 Veřejná správa

V oblasti veřejné správy byla ve třetím čtvrtletí roku 2014 vydána zejména tato doporučení a stanoviska:

B.1.1 Zanedbané poradenství k sociálním dávkám hmotné nouze

Obrátila se na mě stěžovatelka, která v říjnu 2013 navštívila Úřad práce České republiky, krajskou pobočku v Brně, kontaktní pracoviště Brno-město (dále jen „úřad práce“), kde chtěla požádat o příspěvek na živobytí. Dávková referentka úřadu práce žádost nepřevzala s ohledem na množství klientů, se kterými v daném dni

jednala. Stěžovatelka se dostavila znovu v listopadu 2013 s vyplněnými formuláři, které **dávková referentka opět jako neúplné nepřevzala** a požádala stěžovatelku, aby přišla na úřad práce znovu v prosinci 2013. Žádost o příspěvek na živobytí dávková referentka **převzala až při čtvrté návštěvě** stěžovatelky koncem prosince 2013. Teprve v prosinci stěžovatelku informovala, že si může požádat o příspěvek na bydlení.

V postupu úřadu práce jsem shledala pochybení, spočívající v tom, že zaměstnanci úřadu práce **neposkytli stěžovatelce při její první návštěvě základní informace o tom, že situaci hmotné nouze může řešit prostřednictvím sociálních dávek** (příspěvku na bydlení, doplatku na bydlení), a o **tom, jak sociální dávky získat**. Zaměstnankyně úřadu práce také pochybila, pokud nezajistila klientce pomoc s vyplněním žádosti o příspěvek na živobytí a žádost i neúplnou nepřevzala a nezaznamenala písemně průběh jednání s klientkou.

Zaměstnanci úřadu práce jsou **povinni převzít i neúplnou žádost** o sociální dávku a nad rámec obecné poučovací povinnosti **poskytnout** osobě, která se na úřad práce dostaví, **základní sociální poradenství**, vedoucí k řešení hmotné nouze, tj. mimo jiné informace o existenci dalších sociálních dávek reagujících na sociální událost klienta a podmínkách pro jejich přiznání. I před samotným zahájením řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi by měl zaměstnanec úřadu práce v rámci dobré správy sepsat s klientem stručný písemný záznam o poskytnutém poradenství.

Úřad práce přistoupil na základě výsledků šetření k opětovnému proškolení svých zaměstnanců a k vypracování písemného základního poučení, které předává klientům při první návštěvě. **Ministerstvo práce a sociálních věcí přiznalo stěžovatelce odškodnění.**

B.1.2 Násilí mezi odsouzenými

Podnět předložilo cca dvacet odsouzených, vykonávajících trest odnětí svobody ve Vazební věznici Praha-Pankrác. Odsouzení si stěžovali na **psychické a fyzické týrání, ponižování lidské důstojnosti a rasové urážky** na specializovaném oddělení pro trvale pracovně nezařaditelné odsouzené. Měl se ho především dopouštět tzv. chodbař, tedy jeden ze dvou odsouzených, kteří byli zaměstnáni ve věznici jako sanitáři pro poskytování péče tamním vězňům. Chodbař měl i zneužívat své postavení. Personál věznice byl dle stížnosti nečinný, ačkoli již měl být orgány činnými v trestním řízení seznámen s řadou skutečností, nasvědčujících špatnému zacházení s vězni. Chodbař byl totiž vyšetřován pro podezření ze znásilnění a ublížení na zdraví jiných odsouzených.

Shledala jsem pochybení, spočívající v tom, že **věznice neřešila kritickou situaci na uvedeném oddělení**. I přes řešení stížnosti oddělením prevence a stížností zde přetrvávala špatná atmosféra, která měla své objektivní projevy ve výpovědích jednotlivých odsouzených či v umístění jednoho z nich na krizovém oddělení z důvodu obav a strachu před chodbařem. Ačkoli se jednalo o neobvykle rozsáhlý případ, **věznice nepřijala prakticky žádné kroky k zabránění možného špatného zacházení do budoucna**. Po vydání zprávy o šetření jsem předpokládala, že Vazební věznice Praha-Pankrác získala vodítko pro to, aby neprodleně zakročila a přemístila chodbaře na jiné oddělení ve věznici či iniciovala jeho přemístění do jiné

věznice a přijala další opatření k uklidnění situace na oddělení. Rovněž se jevílo jako důležité objektivně vymezit práva a povinnosti chodbařů tak, aby nemohly vznikat pochybnosti, za co jsou vlastně placeni a jaké jsou jejich úkoly.

Věznice odmítla realizovat přemístění problematického odsouzeného a ve svém vyjádření obhajovala jeho současné umístění. Jednou z námitek odsouzených, kteří si na výhrůžky a násilí stěžovali, bylo, že chodbař je snad spřízněn s vedoucím oddělení výkonu trestu ve věznici, nebo že z jiného důvodu jeho jednání kryje. Právě tento vedoucí uplatňoval všechny argumenty pro to, aby chodbař mohl setrvat. Nakonec, po **vydání závěrečného stanoviska, přijala věznice mé argumenty** o nutnosti přijmout vhodná opatření proti zamezení násilí ve věznici již jen na základě důvodného podezření. Rovněž byly věznicí vymezeny povinnosti tzv. chodbařů zaměstnaných jako sanitáři.

B.1.3 Parkoviště u letiště

Můj zástupce šetřil podnět občanského sdružení ve věci stavby velkokapacitního parkoviště pro vozidla zákazníků Letiště Václava Havla Praha.

Ve zprávě o šetření vytkl Magistrátu města Kladna, jakož i Krajskému úřadu Středočeského kraje, že **oba úřady nevyhodnotily správně záměr provozování odstavného parkoviště motorových vozidel**, neboť daný záměr vyžaduje rozhodnutí o změně využití území ve smyslu stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů), jehož vydání musí předcházet provedení tzv. zjišťovacího řízení podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Záměry, jejichž předmětem je funkční plocha sloužící k stání silničních motorových vozidel, v kapacitě nad 100 parkovacích stání, totiž podléhají zjišťovacímu řízení (příloha č. 1 kategorie II zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Při rozhodování, zda konkrétní funkční plocha naplňuje dikci bodu 10.6 citované přílohy, nejsou podstatné informace o tom, zda je plocha veřejně nepřístupná, jaká je frekvence parkování nebo za jakým účelem zde vozidla parkují.

Na základě zprávy o šetření Magistrát města Kladna svůj postoj k předmětné činnosti přehodnotil a sdělil, že **bude projednán přestupek** s vlastníky pozemků, spočívající v užívání pozemků bez příslušného územního rozhodnutí. Provozovatel parkoviště bude vyrozuměn o tom, že **záměr provozovat komplexní parkoviště** v rozsahu přesahujícím plochu povolenou kolaudačním souhlasem a územním rozhodnutím o změně využití území, **vyžaduje provedení územního řízení o změně využití území a provedení zjišťovacího řízení EIA**. Současně Magistrát města Kladna uvedl, že stavební úřad bude i nadále provádět kontrolní činnost a vyvozovat deliktní odpovědnost, pokud k tomu shledá důvody.

B.1.4 Právní důvod užívání prostor místa podnikání (sídla)

Stěžovatel požádal o prošetření postupu Městského úřadu Brandýs nad Labem – Stará Boleslav (dále jen „městský úřad“) a Krajského úřadu Středočeského kraje při posuzování právního důvodu pro **užívání prostor, do nichž umístila své sídlo právnická osoba, která není jejich spoluvlastníkem**. Stěžovatel namítal, že právnická osoba neprokázala právní důvod užívání prostor.

Jako doklad prokazující právní důvod společnost předložila smlouvu o nájmu prostor mezi společnostmi a manželským párem, přičemž oba manželé byli spoluvlastníci daného prostoru a zároveň společníci dané společnosti, a prohlášení pouze některých spoluvlastníků o souhlasu se sídlem. Civilní soud rozhodl, že jde o společné hospodaření s věcí a v daném případě většina spoluvlastníků souhlas nedala. Úřady přesto měly právní důvod užívání prostor za prokázaný, neboť se necítily být vázány soukromoprávní úpravou hospodaření se společnou věcí. Městský úřad dodal, že užívací důvod společnosti vyplývá z titulu spoluvlastnického práva jejich společníků. Svůj názor opřel o metodický pokyn Ministerstva průmyslu a obchodu.

Můj zástupce **shledal postup úřadů nezákonným. Úřady měly posuzovat soulad předloženého dokladu** prokazujícího právní důvod užívání prostor, do nichž podnikatel umístil své místo podnikání (resp. sídlo), **se soukromým právem.** Není-li podnikatel současně spoluvlastníkem předmětné nemovitosti, k umístění sídla (§ 46 odst. 1 písm. f/ zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů) musí předložit souhlas většiny spoluvlastníků (§ 139 odst. 2 občanského zákoníku z roku 1964); to platí i pro případy, kdy spoluvlastník objektu je např. statutárním orgánem právnické osoby, jejíž sídlo má být v objektu umístěno). Obdobným způsobem je nutné vykládat i doložení vlastnického či užívacího práva k prostorám provozovny (§ 17 odst. 3 živnostenského zákona).

Po vydání zprávy o šetření **Ministerstvo průmyslu a obchodu vydalo nový metodický pokyn, který je v souladu s názorem mého zástupce.** Případ se vztahuje k úpravě dle starého občanského zákoníku a nijak nepředjímá výklad úpravy aktuální.

B.2 Dohled nad omezováním osobní svobody

V rámci dohledu nad omezováním osobní svobody uskutečnili mí spolupracovníci ve třetím čtvrtletí roku 2014 **jednu systematickou návštěvu.** Konkrétně šlo o návštěvu Věznice Příbram. Dle plánu návštěv jde o třetí věznici, navštívenou v tomto roce. Další návštěvy budou pokračovat ještě v průběhu tohoto i příštího roku.

Při realizaci **povinností plynoucích z tzv. návratové směrnice** proběhlo sledování předání (dle dublinského nařízení) z přijímacího střediska Zastávka u Brna na letiště Václava Havla v Praze.

Na tiskové konferenci dne 7. září 2014 byla veřejnost seznámena s obsahem mé **souhrnné zprávy z protialkoholních záchytných stanic.** V ní **jsem doporučila Ministerstvu zdravotnictví** stanovit právním předpisem minimální požadavky na personální a materiálně-technické vybavení záchytných stanic; iniciovat změnu zákona o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami¹ v tom smyslu, aby pouhé „vzbuzování veřejného pohoršení“ nadále nebylo důvodem pro umístění osoby na záchytnou stanici; iniciovat změnu právní úpravy umístění osoby na stanici tak, aby byla v textu

¹ Zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami, ve znění pozdějších předpisů

zákonu zakotvena zásada, že pobyt na záchytné stanici je krajním řešením, a je tedy možné k němu přistoupit až po vyčerpání jiných, mírnějších alternativ; iniciovat změnu právní úpravy tak, aby byla explicitně zakotvena povinnost lékaře, který rozhoduje o umístění na stanici, pořídit záznam o chování pacienta při příjmu tak, aby bylo zřejmé, čím bylo umístění na záchytnou stanici odůvodněno; iniciovat změnu právní úpravy tak, aby osoba, která dle § 16 citovaného zákona k ošetření na záchytné stanici vyzve, byla povinna poskytnout lékaři stanice součinnost při rozhodování o umístění osoby na stanici, a to ve formě písemného odůvodněného záznamu o situaci, jež k iniciaci vyšetření na záchytné stanici vedla, a o důvodech, proč nepostačují mírnější alternativy řešení situace; zvážit a iniciovat změnu právní úpravy vyrozumívací povinnosti co do povinnosti vyrozumět registrujícího poskytovatele zdravotních služeb v oboru všeobecné lékařství; iniciovat změnu právních předpisů tak, aby byla zakotvena povinnost zdravotnického personálu na stanicích (a v dalších zdravotnických zařízeních, kde lze očekávat používání omezovacích prostředků) být proškolen v používání omezovacích prostředků a jeho zákonných podmínkách; za tím účelem zajistit vzdělávací program a garantovat jeho obsah; iniciovat změnu právní úpravy tak, aby byla zásada subsidiarity použití omezovacích prostředků vtělena do zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů; iniciovat změnu právní úpravy tak, aby byla zakotvena povinnost záchytných stanic (i jiných zdravotnických zařízení) vést centrální evidenci používání omezovacích prostředků a vyhodnocovat ji; iniciovat změnu právní úpravy tak, aby přímou úhradou nebyly hrazeny úkony standardní zdravotní péče (vyšetření a ošetření osoby na stanici); iniciovat změnu právní úpravy tak, aby byla právními předpisy jasně stanovena výše platby za pobyt na stanici, či alespoň způsob její kalkulace. **Ministerstvo zdravotnictví přislíbilo realizaci těchto doporučení.**

B.3 Ochrana před diskriminací

B.3.1 Odmítnutí lázeňské péče z důvodu těhotenství

Stěžovatelka v podnětu poukazovala na diskriminaci ze strany lázeňské společnosti, u níž si objednala týdenní léčebný pobyt jako samoplátkyně. Uvedený pobyt měl být složen z procedur sestavených lázeňským lékařem po příjezdu klientky na místo, proto předpokládala, že jí lékař doporučí procedury vhodné i v těhotenství. Po příjezdu jí **lékařka sdělila, že nemůže absolvovat žádné procedury (ani wellness charakteru), protože je těhotná.** Zařízení proto opustila hned následující den a **vedle dopravy musela uhradit i plnou výši nákladů za hotelové služby** v tento den. Následně absolvovala lázeňský pobyt v jiných lázních.

Aby mohlo dojít k vyloučení z lázeňské péče, je nutné objektivní odůvodnění, nestačí pouze odkaz na obecné kontraindikace lázeňské péče. V případě, že existuje překážka zabraňující poskytnutí služby těhotné ženě, je nutné, aby o tom poskytovatel služby předem informoval. Odepřít službu těhotné ženě je možné pouze v případě, že je k tomu dáno legitimní ospravedlnění. To je dáno v případě, že by konkrétní služba (např. lázeňská procedura), mohla ohrozit zdravotní stav nebo těhotenství této ženy. Pokud jsou těhotné ženy z důvodu potenciálního rizika pro existující těhotenství paušálně vyloučeny z poskytování služeb lázeňské péče, nesplňuje to požadavek na přiměřenost a nezbytnost opatření uplatňovaného za účelem ochrany těhotných žen.

Protože nebyla možnost poskytnout procedury lázeňské péče zhodnocena individuálně, podle zdravotního stavu stěžovatelky, ale byla odmítnuta pouze z důvodu těhotenství, **došlo k diskriminaci založené na pohlaví**. Stěžovatelka s právním zástupcem (zprostředkován Probono aliancí) vstoupila v jednání s lázeňskou společností. Nakonec obdržela omluvu a návrh na smírné řešení sporu, mimo jiné i úhradu vynaložených nákladů na ubytování a cestovné. Tuto nabídku stěžovatelka přijala.

B.3.2 Sexuální obtěžování na pracovišti

Stěžovatelka v podnětu namítala selhání orgánů inspekce práce při posouzení diskriminace z důvodu pohlaví v podobě sexuálního obtěžování. Stěžovatelka nejprve podala podnět k oblastnímu inspektorátu práce, v němž mimo jiné namítala **sexuální obtěžování, kterého se v průběhu roku 2011 dopustil ředitel zařízení sociálních služeb, v němž stěžovatelka pracovala**. Sexuální obtěžování spočívalo v náznacích zájmu ředitele zařízení o stěžovatelku, které vyústilo do otevřených sexuálních nabídek. V důsledku odmítnutí obdržela stěžovatelka v květnu 2011 od ředitele **výpověď ve zkušební době**. Jednání ředitele oznámila následně svému manželovi, který na něj podal stížnost ke zřizovateli zařízení. Vzápětí ředitel zařízení navrhl, že se stěžovatelce písemně omluví, uhradí nemajetkovou újmu v penězích a uzavře s ní novou pracovní smlouvu na stejnou pracovní pozici, ovšem s místem výkonu práce v jiné provozovně zařízení. Stěžovatelka přijala vše kromě finanční kompenzace. **Ředitel zařízení se jí omluvil jak písemně, tak ústně, a dalších nevhodných projevů zanechal**, proto spolu s manželem nepodnikla další kroky ve vztahu ke zřizovateli. Ředitele zařízení následně v lednu 2012 rada kraje z funkce odvolala. Za účelem prokázání výše popsaného skutkového stavu přiložila stěžovatelka ke své stížnosti k oblastnímu inspektorátu práce kopii písemné omluvy, v níž se ředitel přiznal, že s ní ukončil pracovní poměr ve zkušební době, protože nevyhověla jeho sexuálním nabídkám.

Inspektorát práce vykonal dvě kontroly s tím, že druhou zaměřil výhradně na sexuální obtěžování na pracovišti. Kontrolou předložených dokladů porušení práva na rovné zacházení a zákaz diskriminace nezjistil. Státní úřad inspekce práce se s postupem inspektorátu ztotožnil. Stěžovatelka s manželem **požadovali, aby inspekce práce potrestala zaměstnavatele za jednání bývalého ředitele v rovině veřejnoprávní, neboť všechny soukromoprávní nároky splnil bývalý ředitel dobrovolně**.

Po prošetření podnětu jsem dospěla k závěru, že se oblastní inspektorát práce dopustil dílčích pochybení, ovšem stěžovatelkou **požadované zahájení řízení o správním deliktu by v daném případě bylo v rozporu se zásadou subsidiarity trestní represe**, kterou byl úřad povinen aplikovat. Vedoucí inspektor inspektorátu práce v reakci na mou závěrečnou zprávu uvedl, že se s mými závěry ztotožňuje a seznámí s nimi všechny zaměstnance, aby je využili pro budoucí praxi. Věc jsem uzavřela.

B.3.3 Muslimské šátky na střední zdravotnické škole

Šetřila jsem podnět stěžovatelky, která je azylantkou původem ze Somálska. Začala studovat na střední zdravotnické škole obor Ošetřovatel. **Školní řád však zapovídal nošení jakýchkoli pokrývek hlavy**. Stěžovatelka zanechala studia,

neboť je **muslimského vyznání a nosí tzv. "hidžáb"** (šátek nezahalující tvář). Namítala, že obecné pravidlo zakazující nosit pokrývky hlavy bylo nepřímo diskriminační; znevýhodnilo ji oproti ostatním, neboť nošení muslimského šátku je projevem jejího náboženského přesvědčení navenek. Stěžovatelka podala **stížnost k České školní inspekci, která ji vyhodnotila z hlediska porušení zásady rovného přístupu jako nedůvodnou.**

Po provedeném šetření jsem dospěla k závěru, že **střední zdravotnická škola nepřímo diskriminovala stěžovatelku**, neboť jí na základě neutrálně formulovaného ustanovení školního řádu zakázala nosit muslimský šátek, který je projevem jejího náboženského přesvědčení navenek. **Ustanovení školního řádu, které zakazuje nosit všechny pokrývky hlavy včetně muslimského šátku hidžábu v rámci teoretického vyučování na střední zdravotnické škole, zakládá nepřímou diskriminaci z důvodu náboženského vyznání (§ 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona [zákon č. 198/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů]).** Takové opatření **nelze odůvodnit požadavkem na dodržování společenského chování**, neboť dodržování společenských norem není legitimním cílem ve smyslu čl. 9 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 16 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

V českém právním řádu neexistuje zákonné omezení náboženských symbolů v systému vzdělávání, ani ve veřejném prostoru obecně. Danou problematiku upravuje v obecné rovině antidiskriminační zákon, který v ustanovení § 7 rozdílné zacházení z důvodu náboženského vyznání a víry připouští, je-li odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné. Pokud podmínka legitimního cíle není naplněna, **ředitel/ka školy nejen, že nemůže užívání náboženských symbolů omezit školním řádem, ale nemůže ani rozhodovat, zda náboženský symbol povolí, či nikoliv, neboť k tomu není zákonem zmocněn/a.**

Ve vztahu k výuce tělesné výchovy a nácvičku odborných dovedností sice lze uvažovat o bezpečnosti a ochraně zdraví jako legitimních cílech omezení, ale jsem přesvědčena, že plošný zákaz nošení pokrývky hlavy není ani v tomto případě přiměřeným a nezbytným prostředkem k jejich dosažení. Je totiž možné přijmout i mírnější opatření, například nošení tzv. sportovních forem muslimských šátků.

Pouze v **případě ošetřovatelské a zdravotní praxe** vyhláška Ministerstva zdravotnictví (vyhláška č. 306/2012 Sb., o podmínkách předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění a o hygienických požadavcích na provoz zdravotnických zařízení a ústavů sociální péče) neumožňuje nošení hidžábu. Vzhledem k tomu, že však stanovuje povinnost zakrýt si vlasy čepicí, lze se domnívat, že by studentce nečinilo žádný problém přizpůsobit se těmto podmínkám.

Dále jsem konstatovala, že se **inspektorát České školní inspekce dopustil pochybení, když postupoval jednostranně.** Vycházel především z informací poskytnutých střední zdravotnickou školou a nevypořádal se ani s rozpory mezi nimi. Ztotožnil se se skutkovým stavem, jak ho popsali zástupci školy, a jimi poskytnuté informace u studentky či její právní zástupkyně neověřil. Ze spisové dokumentace přitom vyplývá, že ředitelka školy stěžovatelku vyzvala k odložení muslimského šátku a stěžovatelka v souvislosti s tím podepsala sdělení o zanechání studia. Uznal sice, že ze školního řádu nevyplývala možnost požádat o výjimku z obecně formulovaného

pravidla ve školním řádu, ale usoudil, že výjimka byla možná. Nesprávně proto uzavřel své šetření s tím, že je stížnost studentky nedůvodná a na straně ředitelky školy nevznikl prostor pro porušení zásady rovného přístupu.

V návaznosti na šetření inspektorátu České školní inspekce schválila školská rada nové znění školního řádu, které sice stále obsahuje povinnost pohybovat se ve škole bez pokrývky hlavy, ale rozšiřuje možnosti udělení výjimky i z náboženských důvodů. Tento krok jsem ocenila, avšak současně jsem ředitelce školy připomněla, že i v této podobě je školní řád v rozporu s právními předpisy, neboť **není zmocněna zákonem, aby mohla rozhodovat o udělení výjimky k oblékání v souladu s náboženským přesvědčením studentů školy. V případech, kdy je pokrývka hlavy vyjádřením náboženského přesvědčení navenek, musí být výjimka z takového pravidla naprosto automatická.** Ředitelce školy jsem proto doporučila, že by bylo vhodné, kdyby školní řád výslovně uvedl, že se zákaz nošení pokrývek hlavy nevztahuje na náboženské symboly.

Ředitelka školy nereagovala ani na opakovanou výzvu o sdělení, zda předložila školské radě návrh na změnu školního řádu, který by mé doporučení zohledňoval. Pouze z mediálních výstupů ředitelky školy a jejího právního zástupce vyplynulo, že takovýto návrh nebude předložen. Za tohoto stavu **budu záležitost dále řešit s Českou školní inspekcí.** Dle informací, které mám k dispozici, se stěžovatelka na soud neobrátila.

C - Legislativní doporučení a zvláštní oprávnění ochránce

C.1.1 Řízení ve věci zrušení ustanovení čl. LII bodu 2 zákona č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva

Jako vedlejší účastnice v řízení před Ústavním soudem jsem **nepodpořila návrh na zrušení přechodného ustanovení novely exekučního řádu²**, účinného od 1. ledna 2014: „*Exekuční příkaz vydaný po dni nabytí účinnosti zákona č. 396/2012 Sb. v řízeních zahájených před nabytím účinnosti zákona č. 396/2012 Sb. se řídí zákonem č. 120/2001, ve znění účinném po dni nabytí účinnosti zákona č. 396/2012 Sb.*“ Podle navrhovatele napadené přechodné ustanovení zakládá nepřípustnou retroaktivitu.

Dospěla jsem k přesvědčení, že napadené ustanovení ve skutečnosti představuje výsledek snahy vyřešit **spor o výklad dřívějšího přechodného ustanovení zakotveného samotnou velkou exekuční novelou v občanském soudním řádu³**: „*Řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů.*“

² článek LII bod 2 zákona č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva:

³ článek II bod 1 zákona č. 396/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Kloním se k závěru, že exekuční řízení představuje soubor jednotlivých „soudních výkonů rozhodnutí“, proto za „řízení“ podle dřívějšího přechodného ustanovení velké exekuční novely nepovažuji exekuční řízení jako celek. Soudní exekutor by pak byl povinen aplikovat občanský soudní řád ve znění velké exekuční novely i v exekučních řízeních zahájených před ní. V případě takového výkladu by napadené (pozdější) přechodné ustanovení bylo pouze nadbytečné a nemohlo by být retroaktivní.

Úvahy o retroaktivitě napadeného přechodného ustanovení jsou na místě pouze tehdy, dospěje-li Ústavní soud k závěru, že exekuční řízení představuje jeden nedělitelný celek. V takovém případě zákonodárce skutečně změnil „pravidla hry“ s dopadem i na probíhající exekuční řízení, a to teprve po roce od účinnosti velké exekuční novely.

Uznávám, že není běžné zakotvit přechodné ustanovení k novele až po roce od nabytí účinnosti. Jako řešení sporu o výklad dřívějších přechodných ustanovení to však chápu. Zákonodárce napadeným přechodným ustanovením jednoznačně projevil vůli, aby se exekutoři i v exekučních řízeních zahájených před 1. lednem 2013 řídili při vydávání exekučních příkazů po tomto datu novou právní úpravou (exekučním řádem i občanským soudním řádem ve znění velké exekuční novely).

I kdyby šlo o nové pravidlo (což si nemyslím), bylo by třeba ustanovení vykládat primárně ústavně konformně a teprve při nemožnosti takového výkladu je zrušit jako protiústavní. Jsem přesvědčena, že napadené přechodné ustanovení lze vyložit ústavně konformně, a to tak, že nedopadá na exekuční příkazy vydané přede dnem nabytí jeho účinnosti. Nelze je tedy vykládat jako možnost zhojení již dříve vydaných exekučních příkazů. Působí pouze do budoucna, byť v dříve zahájených exekučních řízeních (chápeme-li exekuční řízení jako jeden nedělitelný celek). Z tohoto pohledu jde tedy nejvýše o takzvanou nepravou retroaktivitu.

Napadené přechodné ustanovení proto samo o sobě nemá nepřípustné pravé retroaktivní účinky. **Riziko nesprávného výkladu** ustanovení (zhojení již vydaných exekučních příkazů – pravá retroaktivita) není vadou, pro niž by mělo být zrušeno, nýbrž **důvodem pro případné uplatnění opravného prostředku**, či ústavní stížnosti v konkrétní věci.

Současně jsem Ústavní soud seznámila s **praktickými dopady** velké exekuční novely. Přestože celkově přispěla k ochraně zájmů všech účastníků řízení (povinných i oprávněných), přinesla i zásadní rizika zejména v podobě aplikace ustanovení § 262a odst. 2 (dříve 3) občanského soudního řádu (postižení výlučného majetku manžela/manželky povinného/povinné pro společný dluh). **Přestože aktuální právní úprava skýtá druhému z manželů dostatečnou ochranu, běžní lidé neumějí ochranné mechanismy sami využít. Vlastně jim vesměs ani nepřijde na mysl, že by snad postupu exekutora (soudu) mohli oprávněně vzdorovat** (domáhat se postižení pouhého podílu při vymáhání výlučného dluhu druhého z manželů postižením společného jmění manželů podle § 262a odst. 1 občanského soudního řádu⁴; anebo namítnout, že nejde o společný dluh při přímém

⁴ Před 1. lednem 2014 nebylo možné postihnout společné jmění manželů pro výlučný dluh jednoho z manželů vzniklý před uzavřením manželství. To další novela napravila (postih umožnila změnou ustanovení § 262a

postižení mzdy nebo pohledávky z účtu podle § 262a odst. 2 občanského soudního řádu). Ve skutečnosti mohl být praktickým jádrem předloženého návrhu právě spor o ustanovení § 262a odst. 2 občanského soudního řádu.

C.1.2 Přípomínky k návrhu zákona o soukromém zdravotním pojištění cizinců při pobytu na území České republiky a o změně zákona o pobytu cizinců

V rámci připomínkového řízení jsem vyjádřila přesvědčení, že předložený **návrh zákona** by neměl být vůbec přijat, neboť svou podstatou přímo **odporuje nezbytnému koncepčnímu řešení problematiky zdravotního pojištění cizinců**, jímž je začlenění významné části cizinců, kteří v České republice pobývají dlouhodobě, do systému veřejného zdravotního pojištění. Tento zásadní obsahový nedostatek nemůže zhojit ani komplexní přepracování navrhované úpravy, protože **řešení může spočívat pouze ve změně zákona č. 48/1997 Sb.**, o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně v rozšíření osobního rozsahu zákona.

System veřejného zdravotního pojištění je jako jediný schopen garantovat jak potřebný rozsah pojistného krytí zdravotní péče poskytované cizincům, tak jistotu bezproblémového proplacení poskytované péče zdravotnickým zařízením. Návrh zákona tak **konzervuje stávající nevyhovující systém komerčního zdravotního pojištění**, který nefunguje, v praxi působí problémy jak cizincům, tak poskytovatelům zdravotní péče, a je proto opakovaně kritizován. Namísto odstranění stávajících nedostatků navržená právní úprava naopak zhoršuje postavení cizinců odkázaných na komerční zdravotní pojištění. Řadu problematických prvků komerčního zdravotního pojištění pro cizince, které zákon dosud výslovně nereguluje (např. četné výluky z pojistného krytí, stanovení tzv. čekacích dob pro možnost čerpání pojistného plnění, nedostatečná garance vrácení nespotřebovaného pojistného apod.), povyšuje na úroveň zákona a **podporuje tak dosavadní problematickou praxi pojišťoven**. Komerční zdravotní pojištění cizinců může hrát pouze doplňkovou roli, a to výhradě u cizinců, u nichž je ze systémového hlediska výhodnější, aby nebyli začlenění do systému veřejného zdravotního pojištění (např. pobývají v České republice jen po velmi krátkou dobu).

Tvrzení o otázce zatížení veřejných rozpočtů, podle něhož u příchozích cizinců „často dochází k brzkému čerpání zdravotní péče“ a jejich přesun do veřejného zdravotního pojištění by vedl „ke zvýšeným nákladům v řádech miliard korun ročně“, považuji za nepravdivé a ničím nepodložené. Naopak, **odborníci dlouhodobě upozorňují na skutečnost, že zahrnutí dosud vyloučených skupin dlouhodobě pobývajících cizinců do veřejného zdravotního pojištění by nejen nezvýšilo náklady systému veřejného zdravotního pojištění, dokonce by naopak bylo pro tento systém ekonomicky výhodné**.

To vyplývá ze specifické věkové struktury cizinců během prvních let jejich pobytu na území (tedy v rámci dlouhodobého či přechodného pobytu na území).

odst. 1 občanského soudního řádu), a to při vědomí možnosti druhého z manželů domáhat se uspokojení takového dluhu pouze z té části společného jmění, kterou by představoval podíl povinného manžela, kdyby bylo společné jmění zrušeno a vypořádáno. Stejná možnost přísluší druhému z manželů při vymáhání výlučných dluhů vzniklých proti jejich vůli, vymáhání výživného nebo dluhů vzniklých z protiprávních činů jen jednoho z manželů. (§ 732 občanského zákoníku)

Oproti běžnému složení české populace jsou mezi nimi ve vyšší míře zastoupeni mladí muži v produktivním věku a naopak v nesrovnatelně menší míře starší osoby. Rovněž odkazují na **tzv. efekt zdravého migrantů** – pro migraci se rozhodují zdravější a odolnější jedinci, než je průměrná většinová populace v zemi původu i v zemi cílové. Z toho plyne, že cizinci dlouhodobě pobývajících na území České republiky, kteří jsou nyní vyloučeni z veřejného zdravotního pojištění, spotřebovávají v průměru méně zdravotní péče s menšími náklady, než průměrný pojištěnec veřejného zdravotního pojištění. Z pohledu systému veřejného zdravotního pojištění se proto jedná o **lukrativní skupinu pojištěnců, jejíž integrace by systémem nepřinesla zvýšené náklady.**

D - Ostatní činnost

D.1.1 Jednání s ministry a jejich náměstky

Dne 3. července jsem jednala s **policejním prezidentem** plk. Mgr. Bc. Tomášem Tuhým. Jednání se týkalo **agendy** Policie České republiky **související s omezením osob v policejních celách**. Veřejný ochránce práv provádí systematické návštěvy policejních cel již od roku 2006. Poznatky z několika uplynulých let byly podkladem pro toto jednání. Ačkoli Policie České republiky i veřejný ochránce práv sledují primárně jiné cíle jinými nástroji, obě strany vyjádřily vůli využít možnost spolupráce a přímé komunikace, aby ochrana práv osob omezených na svobodě byla zajištěna na úrovni požadované ústavními i zákonnými předpisy.

Dne 13. srpna jsem jednala s **nejvyšším státním zástupcem** JUDr. Pavlem Zemanem o **součinnosti při ochraně práv osob omezených na svobodě**. Mimo jiné jsme se dohodli, že Nejvyšší státní zastupitelství přijme v rámci své působnosti taková opatření, aby státní zastupitelství zasílala ochránci informace zjištěné při výkonu dozoru nad místy, kde je omezována osobní svoboda a v rámci výkonu působnosti v trestním řízení informace, které svědčí o špatném zacházení na osobách umístěných v místech, kde je omezována osobní svoboda. Ochránce bude věcně a místně příslušnému státnímu zastupitelství zasílat informace ze svých šetření v místech, kde je omezována osobní svoboda, které nasvědčují tomu, že byl spáchán trestný čin nebo došlo k porušení právního předpisu v místech, kde je omezována osobní svoboda.

Dne 28. srpna jsem jednala s **ministrem vnitra** Milanem Chovancem o **změně pravidel účasti občanů Evropské unie v komunálních volbách**. Smlouva o fungování Evropské unie přiznává právo občanům Evropské unie účastnit se voleb do zastupitelstev krajů a obcí v zemi, kde mají bydliště. Stávající volební zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů, v České republice však právo účastnit se komunálních voleb přiznává jen občanům, kteří jsou v den voleb v příslušné obci přihlášení k trvalému pobytu. V případě občanů České republiky jde o pouhý „evidenční“ trvalý pobyt podle zákona o evidenci obyvatel⁵. Pro cizince je však trvalým pobytem povolení k pobytu na území České republiky, které lze získat zásadně až po několika letech (zpravidla

⁵ Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech, ve znění pozdějších předpisů

pěti) nepřetržitého pobytu na území České republiky. Tato podmínka tak představuje přímý rozpor s právem Evropské unie, které hovoří o „bydlišti“. **Původně odmítavý postoj Ministerstva vnitra změnilo rozhodnutí Krajského soudu v Brně v případě slovenského občana dlouhodobě žijícího v České republice. Soud ve shodě s mými právními argumenty potvrdil aktivní volební právo občanů Evropské unie s přechodným pobytem v České republice v obecních volbách. Obdobně rozhodl později i Krajský soud v Praze.**

Dne 29. srpna jsem jednala s **ministryní práce a sociálních věcí** Mgr. Michaelou Marksovou. Řešily jsme problematiku **zastavení výplaty dávek pro pěstouny** pečující o dítě závislé na péči, kdy uplynutí doby platnosti posudku vztahujícího se k závislosti dítěte na péči neznamena, že odměna pěstouna přestane být vyplácena, resp. bude vyplácena v základní sazbě. Jednaly jsme o možnosti **poskytnutí dávky mimořádné okamžité pomoci k úhradě doplatků na léky**, a to v úzce vymezených případech na překlenutí přechodného období, kdy má občan zvýšené náklady na léky. Ministryni jsem upozornila na potřebu přizpůsobit normativní instrukci týkající se **dávek na bydlení** novému občanskému zákoníku. Měla by být změněna, aby již nyní bylo možné poskytnout dávky na bydlení například na jeden pokoj v bytě tak, aby osoby, které jeden pokoj v bytě užívají, nebyly nuceny odcházet na ubytovny.

Dne 1. září jsem jednala s **1. náměstkyní ministryně pro místní rozvoj** Ing. Klárou Dostálovou a náměstkem ministryně pro územní a bytovou politiku Ing. Petrem Smrčkem. Jednání se týkalo postupu ministerstva při **odškodňování v režimu zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci** rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem⁶. Já i mí předchůdci jsme v minulosti shledali, že **postup ministerstva neodpovídá smyslu zákona** o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Přijetím Listiny základních práv a svobod stát výslovně přiznal občanům právo na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím soudu, státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Ministerstvo pro místní rozvoj v několika případech **odmítlo poskytovat zadostiučinění za nemajetkovou újmu** s tím, že svoji praxi nezmění. Zástupce ministerstva jsem se snažila přesvědčit, aby přijali fakt, že při odškodňování ministerstvo není ryzím obhájcem státu, ale **je i vykonavatelem veřejné správy** (tj. jedná v souladu s právem, nestranně, přesvědčivě, efektivně, otevřeně, vstřícně, včas a odpovědně).

Dne 30. září jsem v rámci **kulatého stolu**, pořádaného v Kanceláři veřejného ochránce práv, jednala se zástupci Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva financí, Asociace krajů České republiky a Svazu měst a obcí České republiky o **možnostech způsobu financování výkonu rozhodnutí, která obecné stavební úřady vydávají ve veřejném zájmu**, kdy bez finanční pomoci státu nelze výkon rozhodnutí ve veřejném zájmu naplnit. V této souvislosti byl **představen sociologický výzkum** – sběr dat ze všech krajských úřadů a Magistrátu hlavního města Prahy, provedený mými spolupracovníky. Data byla shromážděna za období roku 2012 a 2013. Všechny krajské úřady a Magistrát hlavního města Prahy vyslovily

⁶ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

názor, že **financování výkonu rozhodnutí je hlavní příčinou, proč nejsou rozhodnutí obecných stavebních úřadů vykonána**. Předpokládám, že obdobný problém existuje i v případě výkonu rozhodnutí speciálních stavebních úřadů. Zúčastnění se shodli na potřebnosti a naléhavosti řešení otázky financování výkonu rozhodnutí obecných stavebních úřadů vydaných ve veřejném zájmu. Současně uvedli, že **finanční spoluúčast státu je na místě v krajních, mezních situacích**, kdy stavební úřad jako příslušný správní orgán učiní v souladu s platnou právní úpravou veškeré úkony, aby zajistil naplnění jím vydaného rozhodnutí ve veřejném zájmu, a přesto stavebním úřadem uložená opatření nebudou splněna. **Ministerstvo financí přislíbilo vyčlenit finanční částku** ze státního rozpočtu ke krytí nákladů na výkon rozhodnutí, která vydávají stavební úřady ve veřejném zájmu. **Ministerstvo pro místní rozvoj připraví věcnou formulaci typů rozhodnutí**, kterých by se financování prioritně týkalo. Finanční prostředky by měly být poskytovány ze státního rozpočtu formou „úcelového určení“ nikoliv formou „dotace“

D.1.2 Projekt Společně k dobré správě

Od 1. ledna 2014 realizuje Kancelář veřejného ochránce práv projekt Společně k dobré správě (reg. číslo CZ.1.04/5.1.00/81.00007). Projekt je financován z prostředků Evropského sociálního fondu prostřednictvím operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státního rozpočtu České republiky.

Hlavním cílem projektu je identifikace příležitostí ke **zvýšení efektivnosti činnosti Kanceláře veřejného ochránce práv** s využitím mezinárodní spolupráce.

Během třetího čtvrtletí roku 2014 **proběhly** v rámci projektu **zejména tyto aktivity**:

1) 1 seminář pro neziskové organizace v Brně

Téma: Jak napsat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve věcech ze sociální oblasti?

Celkový počet účastníků: 32.

2) 1 kulatý stůl pro neziskové organizace v Praze

Téma: Diskriminace na pracovišti

Celkový počet účastníků: 13.

V rámci uplynulého období docházelo zejména k vyhodnocování dosavadního průběhu realizace klíčových aktivit projektu a přípravě nadcházejících vzdělávacích akcí, informačně osvětových setkání a individuálních návštěv se zahraničními partnery projektu a spolupracujícími organizacemi.

V Brně dne 29. října 2014

Mgr. Anna Š a b a t o v á, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv