

**SOUHRNNÁ ZPRÁVA O ČINNOSTI
VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV**

ZA ROK 2003

OBSAH

I. Veřejný ochránce práv a jeho kancelář v roce 2003	5
1. Výchozí situace	5
2. Materiální a personální zázemí instituce	6
3. Styk s Parlamentem České republiky	6
4. Informační činnost	7
5. Návštěvy a jiné vnitrostátní a mezinárodní styky	7
6. Rozpočet a jeho čerpání	8
II. Zvláštní část	9
1. Obecné informace o věcné působnosti v roce 2003	9
2. Vybrané případy s komentářem	15
2.1 Podněty, u nichž je dána působnost veřejného ochránce práv	15
2.1.1 Pozemkové právo, vlastnické vztahy k nemovitostem, restituce, družstva	15
2.1.2 Zdravotnictví a péče o zdraví	22
2.1.3 Sociální zabezpečení	29
2.1.4 Stavby a regionální rozvoj	35
2.1.5 Daně, poplatky a cla	43
2.1.6 Ochrana životního prostředí	49
2.1.7 Ochrana práv dětí, mládeže a rodiny	56
2.1.8 Policie ČR, vězeňství, armáda ČR a civilní služba	61
2.1.9 Věci cizinců	67
2.1.10 Činnost úřadů v oblasti vnitřní správy	74
2.1.11 Státní správa soudnictví	78
2.1.12 Doprava a spoje	84
2.1.13 Správní trestání a řízení podle § 5 občanského zákoníku	89
2.1.14 Správa na úseku realizace práva na zaměstnání, činnost úřadů práce	94
2.1.15 Dohled nad samosprávou a právo na informace	96
2.1.16 Ostatní oblasti státní správy a obory v působnosti	99
2.2 Podněty, u nichž není dána působnost veřejného ochránce práv	106
2.2.1 Civilněprávní věci	107
2.2.2 Problematika bydlení a právní problémy s tím spojené	113
2.2.3 Trestní řízení a činnost orgánů činných v trestním řízení	117
2.2.4 Samostatná působnost územně samosprávných celků	118
2.2.5 Konkurzní řízení	121
2.2.6 Ostatní obory mimo působnost veřejného ochránce práv	122
III. Zevšeobecnění poznatků z činnosti	127
1. Vybrané poznatky ze souhrnné zprávy za rok 2001 – vývoj	127
1.1 Postavení a činnost Pozemkového fondu	127
1.2 K postupu zemědělských družstev při vypořádání majetkových podílů oprávněných osob	128
1.3 K zajištění realizace trestu vyhoštění a institutu vyhošťovací vazby	128
1.4 Praktické dopady Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení na tzv. „slovenské důchody“	129
1.5 Činnost úřadů práce podle zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti	129

1.6	Postavení osob oprávněných k pobírání náhrady za ztrátu na výdělků po skončení pracovní neschopnosti	130
2.	Reakce na vybrané poznatky ze souhrnné zprávy za rok 2002	131
2.1	Odstranění ekologické zátěže a sanace kontaminovaných lokalit	131
2.2	Právo pacientů a pozůstalých blízkých osob na poskytnutí informací shromážděných ve zdravotnické dokumentaci	131
2.3	Možnost úhrady léčby z veřejného zdravotního pojištění jinak nehrazené	132
2.4	Porušení povinnosti rodičů nechat očkovat své dítě	133
2.5	Interpretace právní úpravy při stanovení povinnosti vlastníkům nemovitosti při odstraňování závad ve schůdnosti chodníků v zastavěném území obce	133
2.6	Dvojití státní občanství	134
2.7	Domnělé státní občanství	135
2.8	Postavení cizinců s vízem za účelem strpění pobytu	135
2.9	Situace v zařízeních pro zajištění cizinců a realizace správního vyhoštění	135
3.	Vybrané poznatky z činnosti veřejného ochránce práv v roce 2003 .	136
3.1	Vyloučení aplikace § 33 odst. 2 správního řádu v azylovém řízení	136
3.2	Bytová politika a nezbytné zajištění základních životních podmínek ...	136
3.3	Hlukové zátěže z narůstající dopravy	138
3.4	Poznatky z oblasti dávek sociální péče a státní sociální podpory	138
3.5	Problematika výkupu pozemků pod dálnicemi	142
3.6	Průtahy a nepřiměřená délka soudních řízení	142
3.7	Výplata náhrad z Garančního fondu obchodníků s cennými papíry	143
IV.	Závěr	145

I. VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV A JEHO KANCELÁŘ V ROCE 2003

1. Výchozí situace

Veřejný ochránce práv předložil Souhrnnou zprávu o své činnosti za rok 2002 Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (viz sněmovní tisk č. 273), která ji po projednání na své pravidelné schůzi vzala usnesením na vědomí dne 28. 5. 2003. Zpráva obsahovala především popis a bilanci práce veřejného ochránce práv a Kanceláře veřejného ochránce práv v druhém roce existence, přičemž podstatnou část zprávy tvořila prezentace konkrétních případů, kterými se ochránce zabýval. Současně obsahovala zevšeobecnění poznatků, na které považoval za nutné upozornit. Tyto všeobecné informace, týkající se zejména problémových partií právního řádu, vycházely především z každodenní analýzy podnětů, se kterými se jednotlivé osoby na ochránce obracely.

Souhrnnou zprávu za rok 2002 projednal z vlastní iniciativy i Senát Parlamentu České republiky (viz senátní tisk č. 79), který ji vzal na vědomí svým usnesením ze dne 22. 5. 2003.

Zpráva, která je nyní předkládána, je zprávou o činnosti za třetí rok existence instituce, která je svým cílem, posláním a částečně formami činnosti výjimečná v soustavě institucí působících ve veřejném životě a která nemá v České republice dlouhodobější tradici ani srovnatelnou obdobu. Veřejný ochránce práv v uplynulém roce ke dni 18. prosince 2003 dospěl do poloviny svého funkčního období, což jistě dovoluje zevrubnější a komplexnější hodnocení, o které se tato zpráva v následujících částech pokusí.

Z hlediska legislativního nedošlo v uplynulém roce k výraznějším zásahům do fungování veřejného ochránce práv na poli ochrany osob před jednáním úřadů a institucí, vymezených konkrétními ustanoveními zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o veřejném ochránci práv). I na základě Poslaneckou sněmovnou schválené kapitoly č. 309 zákona č. 490/2001 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2003, proběhl další proces stabilizace instituce a doplnění počtu odborných pracovníků Kanceláře.

Dnem 1. 1. 2003 nabyla účinnosti dílčí novela zákona o veřejném ochránci práv, provedená zákonem č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. Tato novela upřesnila v rámci procesu druhé fáze reformy veřejné správy výčet orgánů, na které se vztahuje působnost veřejného ochránce práv. „Okresní úřady a města při výkonu působnosti okresního úřadu, obce“, jak zněla část původního institucionálního vymezení působnosti ochránce, byla nahrazena zněním „orgány územních samosprávných celků“.

V průběhu roku 2003 byly téměř současně zahájeny přípravné legislativní práce, které předpokládaly zásadní změny dosavadní působnosti veřejného ochránce práv, tak jak je platným zákonem vymezena.

Vláda České republiky předložila Poslanecké sněmovně rozsáhlý návrh novely zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), která předpokládala, že na veřejného ochránce práv by namísto ministra spravedlnosti přešlo oprávnění k podávání stížností pro porušení zákona v těch případech, kdy zákon byl porušen v neprospěch obviněného.

V uplynulém roce schválila vláda ČR věcný záměr novely zákona o veřejném ochránci práv, který předpokládá jednak rozšíření jeho působnosti a jednak vnáší nový prvek do formy jeho činnosti. Podle této nové úpravy by ochránce měl vykonávat systematickou preventivní kontrolu míst, kde se nacházejí osoby omezené na svobodu, ať již de jure nebo fakticky. Tímto způsobem by měla být současně naplněna i povinnost České republiky v případě přijetí Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Opční protokol mimo jiné předpokládá, že jeho signatáři berou na sebe závazek zajistit fungování vnitrostátního nezávislého kontrolního mechanismu. Součástí připravované novely zákona o veřejném ochránci práv jsou i některé další změny týkající se úpravy součinnosti úřadů a institucí s ochráncem při výkonu jeho působnosti. Paragrafované znění této novely zákona bylo již připraveno k projednání v legislativních orgánech vlády.

Konečně byly v roce 2003 zahájeny legislativní práce na přípravě „antidiskriminačního zákona“. Vláda České republiky při schvalování věcného záměru této normy prozatím schválila alternativní řešení otázky, který orgán nebo instituce bude pověřena plněním úkolů spojených s prevencí a monitorováním diskriminačního chování, když jednou z uvažovaných institucí pro tento účel by měl být veřejný ochránce práv.

S přihlédnutím k těmto záměrům byl proto také rozpočet Kanceláře veřejného ochránce práv, jako součást rozpočtu ČR na rok 2004, navržen a projednán ve dvou alternativách.

2. Materiální a personální zázemí instituce

Z hlediska materiálního zabezpečení lze konstatovat, že Kancelář veřejného ochránce práv úspěšně dokončila v uplynulém roce období budování technického, prostorového a materiálního zázemí. Byl rovněž stabilizován systém programového zabezpečení elektronické evidence jednotlivých spisů a podání, společně s fungováním lokálního archivu písemností.

Ke dni 31. 12. 2003 bylo v pracovním poměru ke Kanceláři celkem 89 zaměstnanců, z nichž 57 se přímo zabývalo vyřizováním podnětů (z toho 42 právníků v odboru věcné působnosti, 2 právníci sekretariátu ochránce a jeho zástupce a 13 zaměstnanců v odboru administrativních a spisových služeb).

I v roce 2003 pokračovala spolupráce s externími odborníky z právnických fakult Masarykovy a Karlovy univerzity. Ta se uskutečňuje formou individuálních konzultací, ale zejména jejich účastí na pravidelných seminárních poradách všech odborných pracovníků. I nadále byla naplňována dohoda uzavřená s Právnickou fakultou Masarykovy univerzity o konání odborné praxe studentů magisterského studijního programu v oboru Právo a právní věda v Kanceláři veřejného ochránce práv.

Po vyhodnocení zkušeností z roku 2001 a 2002 bylo s účinností od 1. 1. 2003 přistoupeno k novému rozčlenění třídění jednotlivých podnětů do podrobněji definovaných skupin a podskupin, tak, aby nový systém dovozoval přesnější a citlivější kategorizaci. Na tento systém třídění navázal systém odborných garantů pro jednotlivé skupiny a na něj navazující systém spolupracujících pracovníků odboru věcné působnosti při současném posílení analytického oddělení. Vybudovaný pracovní organizační systém, podporovaný zaběhnutým počítačovým programem, plně pokrývá potřeby činnosti Kanceláře v rozsahu stanoveném současnou působností. Případné změny působnosti by nutně vyvolaly potřebu jeho úpravy či doplnění jak ve směru personálním, tak technickým.

3. Styk s Parlamentem České republiky

V souladu s ust. § 24 odst. 1 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv předložil veřejný ochránce práv k rukám předsedy Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v r. 2003 celkem čtyři informace o své činnosti, které byly za jeho účasti projednány v Petičním výboru. Text těchto informací je k dispozici na webových stránkách ochránce (www.ochrance.cz).

Veřejný ochránce práv se účastnil v Poslanecké sněmovně projednávání, schvalování či novelizace právních předpisů, jejichž případné přijetí by se nějakým způsobem dotklo budoucí činnosti a fungování této instituce. Veřejný ochránce práv a vedoucí Kanceláře se rovněž v Petičním výboru zúčastnili projednání vládního návrhu zákona o státním rozpočtu na rok 2004, kapitoly č. 309 – Kancelář veřejného ochránce práv. Veřejný ochránce práv, jeho zástupkyně či případně zaměstnanci jeho Kanceláře se zúčastnili některých odborných seminářů pořádaných jak Poslaneckou sněmovnou, tak Senátem Parlamentu České republiky.

Veřejný ochránce práv dne 14. května 2003 využil své právo podle § 24 odst. 3 zákona a vystoupil v Poslanecké sněmovně v rámci projednávání vládního návrhu změny zákona o azylu (tisk č. 214). Toto vystoupení bylo hlasováním Poslanecké sněmovny připuštěno navzdory tomu, že oprávnění vystoupit z díkce citovaného ustanovení nelze činit předmětem hlasování. Doporučení přednesené veřejným ochráncem práv, aby nebylo vyhověno pozměňovacímu návrhu branně-bezpečnostního výboru, nebylo respektováno a pozměňovací návrh byl přijat (viz blíže III. část zprávy).

4. Informační činnost

Veřejný ochránce práv i roce 2003 pravidelně seznamoval občany se svou činností. Uspořádal 12 pravidelných a 4 mimořádné tiskové konference. Na měsíčních bilančních konferencích informoval např. o problémech v zařízeních při zajišťování cizinců, o postavení poškozeného v přestupkovém řízení, seznámil veřejnost s poznatky v oblasti bydlení, s problémy výstavby dálnice D8 v CHKO České středohoří, s působností vůči orgánům sociálně-právní ochrany dětí aj. Na mimořádné tiskové konferenci informoval o sledování dětí v dětských domovech a výchovných ústavech kamerami a odposlechy. Dvou tiskových konferencí se zúčastnili zahraniční hosté – ombudsmeni Polska a Rumunska, kteří porovnali své pravomoci a činnost s prací veřejného ochránce práv v České republice. Tiskových konferencí se v roce 2003 zúčastnilo celkem 201 novinářů, což je v průměru zhruba 13 účastníků jedné tiskové konference.

Veřejný ochránce práv byl zmiňován v celkem 2 624 mediálních výstupech, v nichž se hovořilo o něm, jeho zástupkyni nebo dalších pracovnících Kanceláře. Např. ČTK měla 341 výstup, Česká televize 140, ČRo 1 – Radiožurnál 87, ČRo 6 56 výstupů atd. Nejsou to ovšem jen výstupy z tiskových konferencí, ale také vyjádření k nejrůznějším celospolečenským problémům. Oba vedoucí představitelé se zúčastnili řady diskusních pořadů. Veřejný ochránce práv opakovaně vystupuje v Radiofóru Českého rozhlasu 1, na stanici BBC, na vlnách Frekvence 1 a několikrát se zapojil do natáčení publicistických pořadů České televize. Zástupkyně veřejného ochránce práv se zúčastnila vysílání Českého rozhlasu pro národnostní menšiny, televizního pořadu Na hraně, Čaj pro třetího a jiné. Kromě tiskové mluvčí se k aktuálním otázkám vyjadřovali ve sdělovacích prostředcích i právníci Kanceláře. Veřejný ochránce práv jedná o natočení televizního dokumentu o své působnosti. Prozatím se tento projekt nepodařilo uskutečnit.

Webové stránky ochránce (www.ochrance.cz), kde jsou k dispozici základní informace, navštívilo v roce 2003 zhruba 28 000 zájemců. V rámci informační činnosti byla i nadále charakteristická vysoká četnost ústních, písemných a především telefonických dotazů, které ovšem nezřídka sledovaly nejen získání informace o instituci, ale i porady v konkrétní věci. Nejen pro tyto účely byla již v roce 2002 zavedena a stabilizována telefonní informační linka (tel. 542 542 888), na které odborní pracovníci Kanceláře v trvalých službách poskytují nejen obecné informace, ale zodpovídají i dílčí dotazy. V roce 2003 bylo evidováno celkem 3 052 zodpovězených dotazů. Dotazy se týkaly především konkrétních právních porad, dotazů na zákonné vymezení působnosti veřejného ochránce práv či informativních dotazů o stavu vyřizování věci uplatněné u ochránce. Nejčastější dotazy byly evidovány v oblasti civilněprávních věcí, problematiky stavebního řízení, správy soudní soustavy a oblasti sociálního zabezpečení.

Dne 5. června 2003 byla v budově Kanceláře v Brně uspořádána již druhá mezinárodní vědecká konference na téma „Působení ombudsmana v demokratické společnosti“, na které bylo předneseno 20 odborných referátů, sdělení a diskusních příspěvků z oblasti právní teorie a praxe. Přednesené referáty a zásadní diskusní příspěvky byly publikovány ve sborníku (ISBN 80-210-3202-2). Konference se zaměřila především na hodnocení a diskusi o dosavadních aplikačních problémech instituce veřejného ochránce práv v České republice.

5. Návštěvy a jiné vnitrostátní a mezinárodní styky

Veřejného ochránce práv navštívila i v roce 2003 celá řada jak tuzemských, tak zahraničních významných osobností.

V březnu 2003 navštívil Kancelář Alvaro Gil-Robles, komisař pro lidská práva při Radě Evropy, v červnu byl hostem Andrzej Zoll, Rzecznik praw obywatelskich (ombudsman Polska). V srpnu 2003 navštívil Kancelář veřejného ochránce práv ombudsman Kyrgyzské republiky Tursunbai Bakir Uulu. V říjnu 2003 byl hostem Avocatul Poporului (rumunský ombudsman) Ioan Muraru se svým zástupcem Gheorghem Iancu. Hlavním námětem všech těchto setkání byla výměna zkušeností a informací o činnosti, došlo i na spolupráci v konkrétních případech.

Ve dnech 11.–14. března 2003 navštívil veřejný ochránce práv Zmocněnce pro lidská práva Ruské federace Olega Mironova v Moskvě.

Ve dnech 3.–5. listopadu 2003 se veřejný ochránce práv zúčastnil mezinárodní konference s názvem Osmý kulatý stůl evropských ombudsmanů v Oslu, která byla

setkáním téměř všech v současné době fungujících evropských ombudsmanů či jejich zástupců. Konference se především věnovala právnímu postavení vězňů a menšin, přístupu k oficiálním dokumentům a vzájemnému vztahu ombudsmana a soudů.

Zástupkyně veřejného ochránce práv navštívila ve dnech 12. a 13. listopadu 2003 ve spolupráci s úřadem rakouského ombudsmana několik zařízení náhradní výchovy v této zemi. Cílem pracovní cesty bylo porovnání způsobu práce s dětmi a mladistvými, kteří by byli v České republice zpravidla umístěni ve výchovných ústavech, s českou praxí, kterou má veřejný ochránce práv možnost v rámci plnění svých úkolů podle zákona o veřejném ochránci práv pravidelně sledovat.

Pověření pracovníci Kanceláře se v průběhu uplynulého roku zúčastnili, především na pozvání Rady Evropy, následujících mezinárodních konferencí:

- konference „Ombudsman a právo EU“ pořádané v květnu 2003 ve Varšavě,
- konference „Ombudsman ve starých a nových demokraciích“ pořádané v červnu 2003 v Innsbrucku,
- konference frankofonních ombudsmanů sdružených v organizaci Asociace frankofonních ombudsmanů, pořádané v říjnu 2003 v Tunisku,
- „Výročního setkání členů evropské sítě ombudsmanů pro děti (ENOC)“, pořádané v říjnu 2003 ve Stockholmu, které se týkalo především problematiky komunikace s dětmi, justice nad mládeží a aplikace Evropské sociální charty,
- konference „Základní práva v pluralitní společnosti“, pořádané nizozemským Ministerstvem vnitra a královských vztahů v listopadu 2003 v Haagu,
- konference o romské problematice před vstupem ČR do EU, pořádané v prosinci 2003 v Bruselu,
- setkání styčných osob (liaison meeting) jednotlivých ombudsmanských institucí v Evropě, pořádané v prosinci 2003 ve Štrasburku.

Dne 11. listopadu 2003 navštívil Kancelář veřejného ochránce práv prezident republiky Václav Klaus. Během návštěvy se setkal s veřejným ochráncem práv a jeho zástupkyní, vedením Kanceláře a právníky odboru věcné působnosti, přičemž hlavním tématem setkání bylo seznámení prezidenta republiky s činností ochránce a jeho Kanceláře při plnění zákonem daných kompetencí.

Dne 28. listopadu 2003 se veřejný ochránce práv zúčastnil z vlastního podnětu jednání Rady Asociace krajů ČR ve Zlíně, kterého se zúčastnili jednotliví krajsí hejtmani a ředitelé krajských úřadů. Cílem setkání bylo detailnější představení činnosti a pravomocí ochránce ve vztahu ke krajským orgánům vykonávajícím státní správu v oblasti rozhodovací a přezkumné činnosti, v oblasti metodického vedení obcí či při přípravě legislativních návrhů. Tématem byl i návrh na vybudování určitého komunikačního systému na bázi kontaktních osob (tzv. styčných referentů). Na založenou spolupráci bylo navázáno konkrétním představením problémových témat při dalším jednání Rady Asociace v lednu 2004 v Brně.

6. Rozpočet a jeho čerpání

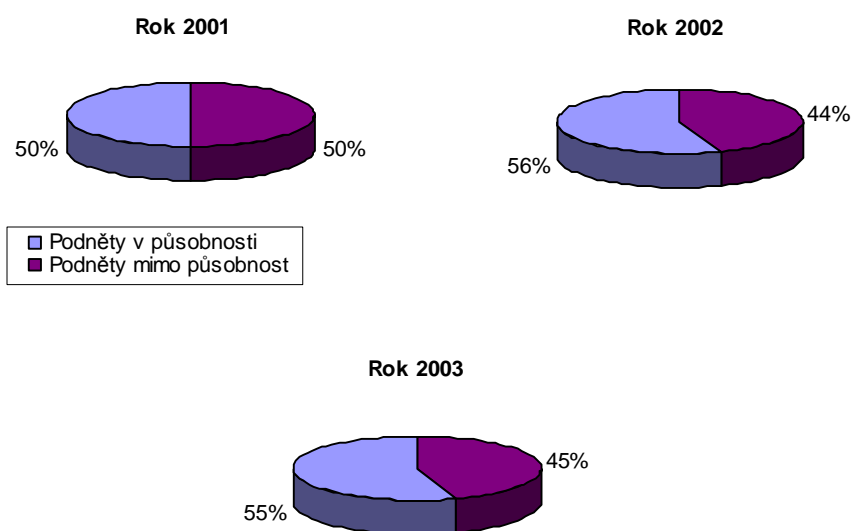
Schválený rozpočet rozpočtové kapitoly č. 309 pro rok 2003 předpokládal výdaje celkem 78 639 000 Kč. Skutečně bylo vyčerpáno 78,44 % z této částky a úspora ve výši 16 954 020 Kč byla vrácena. Vykázaný výsledek vznikl úsporami při nákupu běžných prostředků a služeb. Pokud jde o úsporu mzdových nákladů, významným způsobem ji ovlivnila skutečnost, že většina odborných pracovníků Kanceláře je vzhledem ke svému věku zařazována do nižších platových stupňů. Ve smyslu zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, byl podle plánu práce útvaru interního auditu proveden audit výkonů.

II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

1. Obecné informace o věcné působnosti v roce 2003

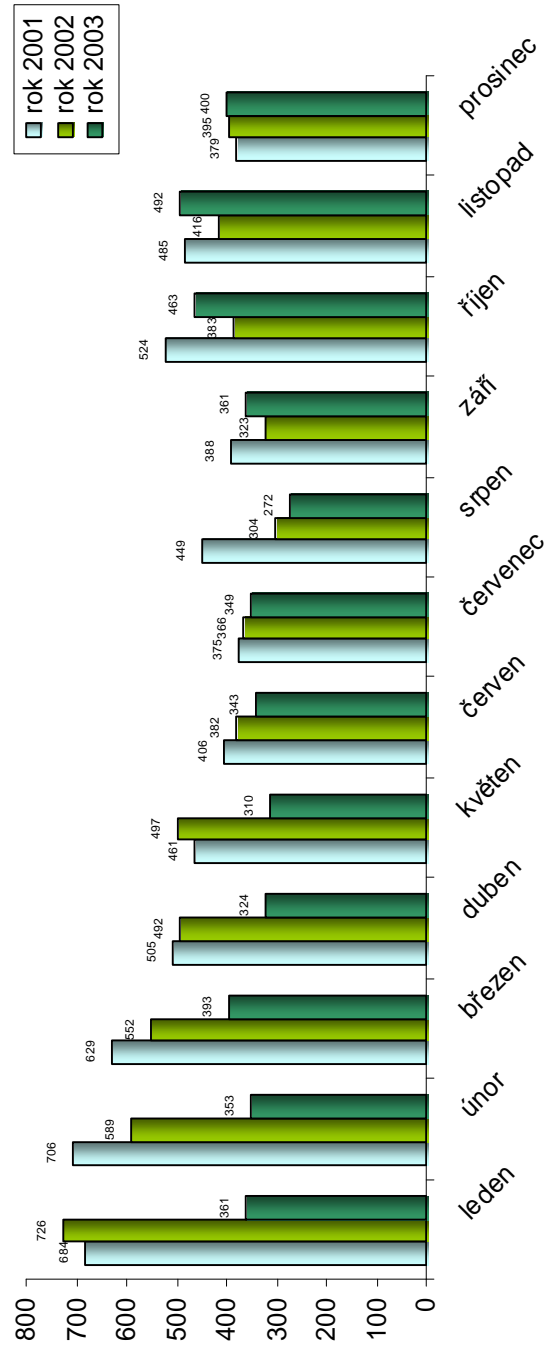
V roce 2003 došlo veřejnému ochránci práv celkem 4 421 podnětů. Ochránce v témže období zahájil šetření z vlastní iniciativy v dalších 44 případech. Obecně došlo v prvním pololetí sledovaného období k mírnému poklesu počtu přijatých stížností oproti roku 2002, když naproti tomu poslední čtvrtletí roku 2003 počet došlých stížností převýšil srovnatelné údaje z předcházejících let.

Obdobně jako v předcházejícím roce setrval stav, kdy více než polovina (55 %) podnětů se týkala agendy, která leží v působnosti založené v ust. § 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv. Stejně jako v předcházející zprávě je nutno zdůraznit, že tento údaj je třeba hodnotit pozitivně; je totiž srovnatelný, nebo dokonce spíše lepší ve srovnání se zkušenostmi jiných ombudsmanských institucí v Evropě. Dále je třeba uvést, že zákonné vymezení působnosti veřejného ochránce práv je poměrně úzké, a to zejména ve vztahu k soudnictví, a přímo vylučuje působnost ve vztahu k výkonu tzv. samostatné působnosti územních samosprávných celků (obcí a krajů). Snad právě proto vyřizování a zpracování věcí, které leží mimo zákonem definovanou působnost ochránce, je pracovním poměrně náročné, neboť vyžaduje pečlivé, přesvědčivé a často i opakované vysvětlení, jednak vymezení působnosti ochránce a jednak odpovědné doporučení, zda a jakým způsobem může stěžovatel ve své věci dále postupovat (blíže k této problematice v části II., odst. 2.2. této zprávy).

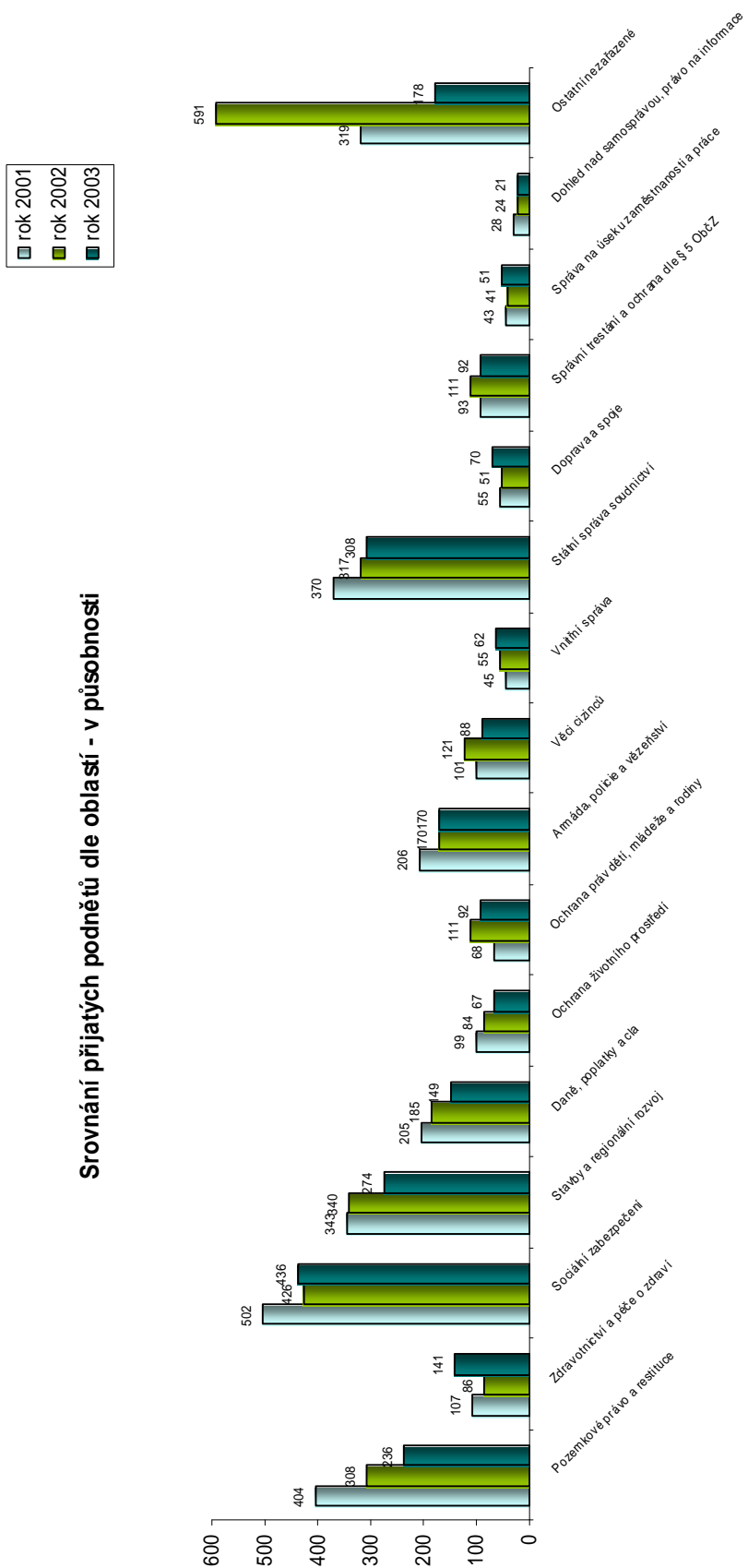


Údaje uvedené na koláčových grafech dokladují vývoj počtu přijatých podnětů, které leží a neleží v působnosti veřejného ochránce práv.

Přijaté podněty v letech 2001, 2002 a 2003



Srovnání přijatých podnětů dle oblastí - v působnosti



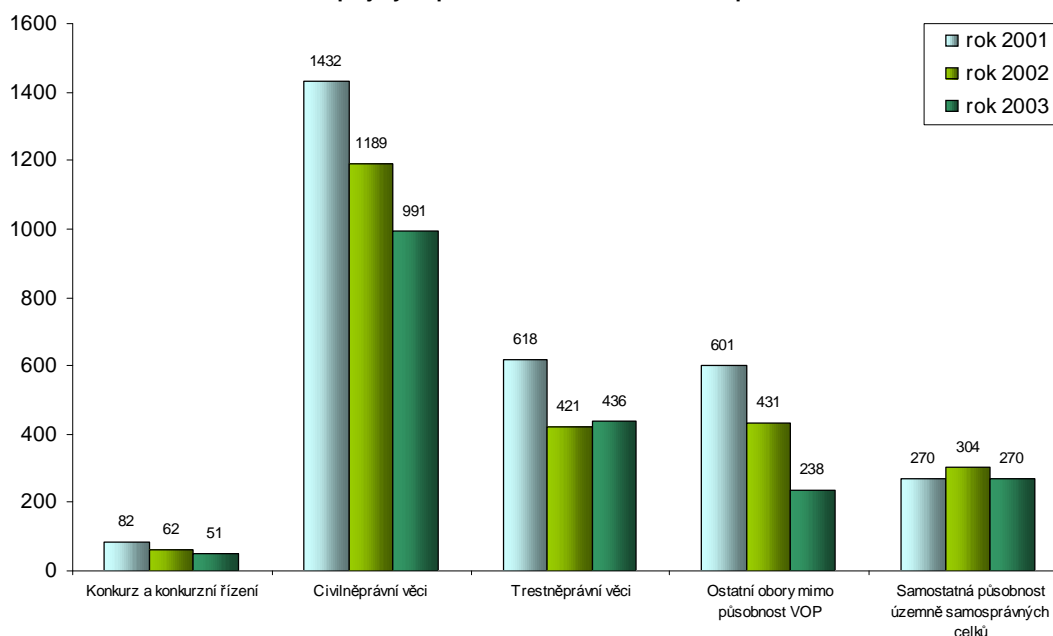
Počty přijatých podnětů v roce 2003 – členění dle oblastí

Podněty dle oblastí	Celkem	Podíl v %
201 Pozemkové právo a restituce	236	5,3 %
202 Zdravotnictví a péče o zdraví	141	3,2 %
203 Sociální zabezpečení	436	9,9 %
204 Stavby a regionální rozvoj	274	6,2 %
205 Daně, poplatky a cla	149	3,4 %
206 Ochrana životního prostředí	67	1,5 %
207 Ochrana práv dětí, mládeže a rodiny	92	2,1 %
208 Armáda, policie a vězeňství	170	3,8 %
209 Věci cizinců	88	2,0 %
210 Vnitřní správa	62	1,4 %
211 Státní správa soudnictví	308	7,0 %
212 Doprava a spoje	70	1,6 %
213 Správní trestání a ochrana dle § 5 ObčZ	92	2,1 %
214 Správa na úseku zaměstnanosti a práce	51	1,2 %
215 Dohled nad samosprávou, právo na informace	21	0,5 %
216 Ostatní nezařazené obory	178	4,0 %
Celkem v působnosti	2 435	55,1 %
232 Konkurz a konkurzní řízení	51	1,2 %
233 Civilněprávní věci	991	22,4 %
235 Trestněprávní věci	436	9,9 %
236 Ostatní obory mimo působnost VOP	238	5,4 %
237 Samostatná působnost územně samosprávných celků	270	6,1 %
Celkem mimo působnost	1 986	44,9 %
CELKEM	4 421	100,0 %

Pokud jde o vnitřní členění a hodnocení agend ležících v působnosti či mimo působnost ochránce, je patrné, že ve srovnání s předcházejícími obdobími je statisticky zřetelný posun zejména výrazným poklesem ve věcech restitučních. Naopak je patrný vzestup ve věcech zdravotnictví a sociálního zabezpečení a dále podnětů ve věcech dopravy a spojů. Dlouhodobě je vyrovnaný počet podnětů ve věcech policie a vězeňství.

Výkyvy v počtu podnětů vykazovaných jako „Ostatní nezařazené“, zejména jejich pokles zřetelný v roce 2003 je dán tím, že pro rok 2003 byla aplikováno nové a definitivní rozčlenění a třídění jednotlivých stížností, které dovoluje přesnější statistické zařazení.

Srovnání přijatých podnětů dle oblastí - mimo působnost



V roce 2003 pokračoval i proces postupného vyrovnání počtu stížností z jednotlivých krajů. Byla-li v počátcích činnosti ochránce zcela zjevná převaha stížností z Brna a Jihomoravského kraje, je nyní zřejmé, že se rozdíl mezi kraji postupně srovnávají.

Od otevření možnosti podávat stížnosti a komunikovat s Kanceláři veřejného ochránce práv s použitím systému e-mailové komunikace narůstá počet podnětů podaných elektronicky. Zároveň se zvětšuje i množství podání od právnických osob.

Skutečnost, že na počátku roku 2003 byl pro oblast písemných a e-mailových podání vypracován podrobný formulář, přinesla zlepšení zejména v tom, že byl zaznamenán pokles počtu případů, v nichž bylo třeba na samotném počátku vyřizování podnětu opakovaně vyzývat stěžovatele k doplnění relevantních údajů a informací, nebo k připojení stejnopisů rozhodných dokumentů.

V roce 2003 se podařilo rozhodným způsobem vyřídit výkonnostní schodek vzniklý v prvním roce činnosti nahromaděním stížností došlých ještě dříve, než bylo celkově vybudováno pracoviště a zajištěn počet odborných pracovníků. Naproti tomu se v dnešní době daří díky dobudovanému pracovišti prohlubovat a rozšiřovat dosah jednotlivých šetření. Zůstala zachována poměrně vysoká frekvence šetření na místě samém zaměřená nejen na aktuální spisovou dokumentaci, ale i na studium situací v terénu. To platí zejména ve věcech stavebních, ochrany životního prostředí, ale také ve věcech výkonu ochrany práv dětí a mládeže a v agendě vězeňství.

Během roku 2003 bylo celkem vyřízeno 4 763 podnětů. K odložení věci došlo ve 2 247 případech, přičemž důvodem pro odložení byla zpravidla skutečnost, že se ochránce nemohl problematikou zabývat pro nedostatek působnosti nebo jiný v zákoně uvedený důvod (např. nedoplnění vyžádaných dokladů apod.). I ve většině těchto případů však bylo stěžovateli poskytnuto potřebné vysvětlení, podle možností doplněné i elementární právní radou.

V 1 864 případech byl ochránce stěžovateli nápomocen obsáhlou právní radou, objasněním postupu, kterým se může sám domoci svých práv nebo nároků, nebo mu jinak pomohl (působil jako mediátor mezi ním a úřadem, vstupem do věci odstranil nečinnost úřadu apod.), i když jinak v řadě těchto případů nemohl ve věci zasáhnout pro nedostatek působnosti.

Ve 133 případech veřejný ochránce práv po provedeném šetření neshledal v činnosti úřadů žádné pochybení ani rozpor s principy dobré správy, nebo sice zjistil, že k pochybením došlo, avšak jejich důsledek nemohl mít vliv na výsledná rozhodnutí (např. drobná formální vada apod.).

Z šetření, v nichž bylo zjištěno pochybení úřadu v průběhu roku 2003:

- ve 244 případech bylo závažné pochybení dotčeného úřadu napraveno samotným úřadem již v průběhu šetření nebo za součinnosti ochránce, a ten jeho opatření shledal dostatečnými,
- ve 43 případech veřejný ochránce práv po skončení šetření navrhl úřadu, který sám pochybení neodstranil, přijetí konkrétních opatření k nápravě zjištěných závažných nedostatků, úřad je přijal a ochránce je akceptoval,
- v dalších 8 případech ochránce šetřením zjistil závažné pochybení úřadu nebo nesoulad právních předpisů, který se promítl do rozhodování. Vzhledem k tomu, že úřad sám pochybení nenapravitel nebo že náprava pochybení by předpokládala změnu právního předpisu, použil ochránce svá oprávnění, daná mu ustanovením § 20 odst. 2 a ustanovením § 22 zákona o veřejném ochránci práv, a věc předložil ke konečnému rozhodnutí vládě (konkrétní případy viz níže).

K tomu je třeba podotknout, že zákon o veřejném ochránci práv nevybavil ochránce právem ukládat dotčeným úřadům, v jejichž činnosti shledal šetřením pochybení a které nebyly ochotny přijmout buď vlastní nebo ochráncem navrhovaná opatření, k vynucení nápravy klasické sankce. Dal mu však namísto toho k dispozici nástroje odpovídající jeho postavení specifické instituce kontrolního a signalizačního charakteru. Není totiž jeho úkolem (a ani není oprávněn) pochybení správního úřadu napravit rozhodnutím vlastním, ale je povolán požadovat nápravu od úřadu v intencích jeho kompetencí. V případě, že tak úřad neučiní, zákon ukládá veřejnému ochránci práv požadovat zjednání nápravy od úřadu nadřízeného a není-li takového úřadu, je oprávněn se nápravy domáhat po vládě. Je na rozhodnutí veřejného ochránce práv, zda namísto tohoto postupu (nebo současně s ním) bude o konkrétním pochybení informovat veřejnost.

1. V roce 2003 vláda uzavřela projednání případu, který jí byl ochráncem předložen již v předcházejícím roce. Ochránce shledal pochybení Ministerstva zdravotnictví ve výkladu zákona o č. 20/1966 Sb. o péči o zdraví lidu, kdy bránilo pozůstalým vykonávat posmrtnou ochranu osobnosti zemřelého. Neumožňovalo jim, aby se seznámili s okolnostmi a příčinou smrti blízkého příbuzného, s jeho zdravotnickou dokumentací vedenou o jeho osobě a jinými zápisy, které se vztahují k jeho zdravotnímu stavu a příčinám jeho smrti. Na základě vyrozumění a doporučení ochránce vláda ve svém usnesení ze dne 13. 1. 2003 uložila ministryni zdravotnictví předložit vládě návrh změny zákona o péči o zdraví lidu, která by zaručovala právo blízkých osob zemřelého na přístup k veškerým informacím ve zdravotnické dokumentaci s výjimkou případů, kdy s tím pacient vyjádřil za svého života nesouhlas (Sp. zn.: 4848/2001/VOP).
2. Dosud neuzavřena je obdobná záležitost, předložená původně vládě dne 30. 10. 2002, týkající se součinnosti Ministerstva zdravotnictví ve věci zpřístupnění zdravotnické dokumentace v souvislosti s úmrtím pacienta ve zdravotnickém zařízení. Na základě tohoto vyrozumění sice vláda svým usnesením z 1. 10. 2003 uložila ministerstvu umožnit ochránci, aby pokračoval v zahájeném šetření tím, že poskytne požadované stanovisko a stížnostní spis. V této věci však ministerstvo i nadále odmítá kvalifikovanou součinnost (Sp. zn.: 2873/2001/VOP).
3. Veřejný ochránce práv doporučil vládě dne 11. 4. 2003 změnu právní úpravy vyhošťovací vazby a výkonu trestu vyhoštění, neboť právní úpravu v ustanovení § 350b a násl. zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řádu soudním (trestní řád), považoval za nedostatečnou. Jako vhodná byla navržena především výslovná úprava vyhošťovací vazby, resp. řízení o vyhošťovací vazbě v trestním řádu a taková úprava výkonu vyhošťovací vazby v zákoně o výkonu vazby, která by odpovídala účelu tohoto omezení osobní svobody. Problematika již byla uvedena v části III. Souhrnné zprávy veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2001. K doporučení ochránce přijala vláda usnesení ze dne 30. 6. 2003 č. 646, ze kterého vyplývá, že byl plně akceptován návrh na úpravu výkonu vyhošťovací vazby. V této souvislosti byla přijata nová ustanovení zákona o výkonu vazby, upravující oddělené umístování osob ve vyhošťovací vazbě a jejich zařazování do oddělení výkonu vazby se zmírněným režimem. V průběhu roku 2002 a 2003 došlo na základě iniciativy veřejného ochránce práv k přijetí několika stanovisek trestního kolegia Nejvyššího soudu, díky kterým se podařilo překlenout největší interpretační potíže platné právní úpravy vyhošťovací vazby a výkonu trestu vyhoštění (Sp. zn.: SZD 3/2003).
4. Veřejný ochránce práv předložil vládě dne 18. 4. 2003 záležitost týkající se vodního díla Nové Mlýny na řece Dyji. Jejím předmětem byl postup správních úřadů, tj. České inspekce životního prostředí, resp. Ministerstva životního prostředí, při zajištění respektování vykonatelných rozhodnutí orgánů ochrany přírody při manipulaci s výškou hladiny na území přírodní rezervace Věstonická nádrž, tj. na střední nádrži vodního díla Nové Mlýny, správcem vodního díla. V rámci schváleného manipulačního řádu pro střední nádrž vodního díla Nové Mlýny nebyl zohledněn fakt, že se jedná o zvláště chráněné území. Požadavek na uvedení pravomocného rozhodnutí o schválení revize manipulačních řádů do souladu se zájmy ochrany přírody a krajiny nebyl Ministerstvem zemědělství respektován. Ministerstvo zemědělství tak nesplnilo své povinnosti v rámci vrchního vodoprávního dozoru. Příklad je poznamenán kompetenčním sporem mezi Ministerstvem zemědělství a Ministerstvem životního prostředí. Vláda o věci dosud nejednala, ochránce předložil posléze ve věci podnět nejvyšší státní zástupkyni k podání žaloby ve veřejném zájmu proti rozhodnutí správního orgánu podle ust. § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, o kterém nebylo dosud jednáno (Sp. zn.: SZD 16/2003).
5. Veřejný ochránce práv zahájil na základě řady podnětů šetření ve věci majetkoprávního vypořádání pozemků pod pozemními komunikacemi ve vlastnictví státu a krajů. V rámci šetření získal informaci, že Ministerstvo dopravy a spojů ČR předložilo návrh vládě ze dne 21. 5. 2002, spočívající v zajištění finančních zdrojů v rozvržení do období deseti let, a to počínaje rokem 2003. Dle sdělení ministra dopravy nezaujala vláda k předloženému materiálu jednoznačné stanovisko a nepřijala navržené usnesení. Veřejný ochránce práv oslovil se žádostí o součinnost

předsedu vlády s tím, aby se věci vláda opětovně zabývala (Sp. zn.: SZD 30/2003).

6. Veřejný ochránce práv se obrátil na vládu s návrhem na zrušení věkové podmínky obsažené v nařízení vlády č. 97/2002 Sb., o použití prostředků Státního fondu rozvoje bydlení. Změnu právní úpravy vládě doporučil vzhledem k tomu, že v tomto nařízení stanovená podmínka umožňující čerpání úvěru pouze osobami mladšími 36 let, vybočuje z dispozice dané zákonem č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení. O tomto doporučení vláda dosud nerozhodla, když současně ministr pro místní rozvoj ochránci sdělil, že podle legislativního plánu vlády je připravována nová právní úprava problematiky poskytování úvěrů na bydlení, která již nebude obsahovat úpravu věkového omezení (Sp. zn.: 2288/2002/VOP).
7. Veřejný ochránce práv se již v roce 2002 obrátil na vládu v záležitosti týkající se prominutí daně darovací v souvislosti s bezúplatným převodem vlastnictví k bytovým jednotkám členům bytového družstva na základě výzvy dle ustanovení § 24 zákona č. 42/1992 Sb., o úpravě majetkových vztahů a vypořádání majetkových nároků v družstvech. Porušení právních předpisů spatřuje veřejný ochránce práv v nerespektování ustanovení § 20 odst. 4 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědicke, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění změn a doplnění provedených zákonem č. 18/1993 Sb., tedy účinného ke dni převodu předmětných nemovitostí (4. 1. 1993). Dle něho se daň dědicke, daň darovací a daň z převodu nemovitostí nevybírání z převodů, které souvisejí s vydáním věci podle zvláštních předpisů. Věc dosud nebyla vládou projednána (Sp. zn.: 4038/2001/VOP).
8. V rámci šetření vedeného ochráncem odmítl ministr vnitra poskytnout podklady (stanovisko Policie ČR a zpravodajských služeb ČR, které bylo podkladem pro rozhodnutí Ministerstva vnitra) v řízení o žádosti o udělení českého občanství. Ochránce se domáhal toho, aby vláda uložila ministrovi vnitra přijmout taková opatření, která by jednak umožnila pokračovat v zahájeném šetření předmětné věci a jednak zajistila možnost efektivního výkonu činnosti ochránce v analogických případech i do budoucna. Předmětné navrhané usnesení, které mělo uložit ministrovi vnitra poskytnout ochránci potřebnou součinnost, nezískalo ve vládě potřebný počet hlasů. Veřejný ochránce práv prozatím kauzu nepovažuje za vyřízenou (Sp. zn.: 2642/2001/VOP).

2. Vybrané případy s komentářem

2.1 Podněty, u nichž je dána působnost veřejného ochránce práv

2.1.1 Pozemkové právo, vlastnické vztahy k nemovitostem, restituce, družstva

V roce 2003 bylo z této oblasti doručeno 236 podnětů.

Vlastnické vztahy k nemovitostem a jejich zápis v katastru nemovitostí

Z této problematiky bylo v roce 2003 doručeno 67 podnětů.

V roce 2003 byly v celkovém objemu podnětů, jejichž předmětem byly vlastnické vztahy k nemovitostem a jejich zápis v katastru nemovitostí, nejčastěji zastoupeny podněty založené na nespokojenosti občanů s průběhem, resp. výsledkem řízení o opravě chyb v katastrálním operátu a stížnosti na postup odborně způsobilých osob, které jsou ve smyslu zákona o zeměměřičství oprávněny vykonávat zeměměřičské činnosti. Na druhou stranu lze shrnout, že výrazně poklesl počet stížností poukazujících na nerespektování lhůt při řízení o vkladu práv do katastru nemovitostí. Popsaný stav je důkazem toho, že se ještě v loňském roce neutěšená situace postupně zlepšuje, a to i na půdě nejvíce zatíženého katastrálního úřadu ČR – dnešního Katastrálního úřadu pro hlavní město Prahu se sídlem v Praze, Katastrálního pracoviště Praha.

Veřejný ochránce práv při svých šetřeních zaměřených na postup katastrálních úřadů při opravě chyb v katastrálním operátu shledal, že úřady nepostupují jednotně, když jim zejména chybí odpovídající metodické sjednocení daného postupu a určení, jaké chyby katastru nemovitostí lze v rámci institutu opravy chyb v katastrálním operátu

opravovat, a jaké již ne. Zkušenost ochránce ukazuje, že je institutu opravy chyb často zneužíváno i pro provádění dodatečných zápisů do katastru, které by s ohledem na svůj charakter měly být spíše předmětem záznamu nebo vkladu. Další častá pochybení katastrálních úřadů se pak při řízení o opravě chyb týkají nedodržování lhůt pro vydání rozhodnutí ve věci provedení opravy, či povinnosti úřadu určit správně okruh účastníků správního řízení, a tyto pak z titulu jejich účastenství řádně informovat o zahájení správního řízení. Ve věci jasného definování problému chyb v katastru nemovitostí a sjednocení postupu katastrálních úřadů v řízeních o opravě chyb zahájil veřejný ochránce práv šetření z vlastní iniciativy, jehož cílem je přijetí odpovídajícího metodického pokynu.

Osoby oprávněné vykonávat zeměměřické činnosti jsou soukromě podnikajícími osobami, jež svou podnikatelskou aktivitu vykonávají na základě živnostenského oprávnění. Žádný z orgánů zeměměřictví a katastru není vůči těmto podnikatelským subjektům, které jsou zhotoviteli zeměměřických činností, v postavení nadřízeného orgánu, ba naopak, činnost těchto subjektů nemá s působností orgánů zeměměřictví a katastru nic společného. Jistá spojitost existuje pouze mezi zeměměřickými a katastrálními inspektoráty a osobami, kterým bylo uděleno úřední oprávnění pro ověřování výsledků zeměměřických činností zhotovených odborně způsobilými osobami. Inspektoráty vykonávají ve smyslu zákona o zeměměřických a katastrálních orgánech dohled nad posuzováním vybraných zeměměřických činností využívaných pro katastr nemovitostí a státní mapové dílo. V případě porušení pořádku na úseku zeměměřictví a katastru mohou ve správním řízení ověřovatelům výsledků zeměměřických činností uložit pokutu, popř. navrhnout odnětí oprávnění ověřovat výsledky zeměměřických činností.

Podnět sp. zn.: 2642/2003/VOP/ŠSB

Veřejný ochránce práv stěžovatele objasnil podstatu a příčinu vzniku duplicitních zápisů v katastru nemovitostí a konstatoval, že katastrální úřad (dále jen KÚ) v jejím případě nepochybil. Opět se potvrdil závěr, který veřejný ochránce práv deklaroval již v řadě svých předchozích šetření. Právní úprava umožňující, že se převod vlastnického práva k privatizovanému majetku odehrává nikoliv v rámci řízení o vkladu, nýbrž pouhým záznamem, sice zajišťuje rychlý zápis práva do katastrálních operátů, ale ve svých důsledcích zapříčiňuje, že jsou buď zakonzervovány staré problémy a chyby, popř. že v katastru nemovitostí dochází ke vzniku chyb nových, které však katastrální úřady ve většině případů a ke zklamání veřejnosti nejsou oprávněny řešit. Pokud nedojde k dohodě duplicitně evidovaných vlastníků o narovnání sporných práv, může KÚ provést nápravu pouze na základě pravomocného rozhodnutí soudu ve sporu o určení vlastnictví.

Paní J. P. se na veřejného ochránce práv obrátila s žádostí o posouzení, zda KÚ postupoval správně, když odmítl vyhovět jejím žádostem o odstranění duplicitního zápisu z listu vlastnictví. Šetřením veřejný ochránce práv zjistil, že duplicitně evidované pozemky byly v minulosti předmětem převodů ve dvou samostatných právních liniích, což bylo zapříčiněno mimo jiné i tím, že tytéž pozemky byly v katastru nemovitostí, resp. v jeho mapové části, evidovány v různých podkladech. Zatímco J. P. a její právní předchůdci nabývali nemovitosti, jež měly svůj původ v bývalém pozemkovém katastru a jejichž geometrické určení bylo znázorněno odděleně od map katastru nemovitostí, byly předmětem převodu ve druhé linii již pozemky řádně znázorněné v katastru nemovitostí, tzn. že jejich geometrické určení bylo promítnuto do moderní katastrální mapy. Právě rozdíl v tom, v jakém mapovém podkladu byly konkrétní nemovitosti evidovány, způsobil, že mohly být identické nemovitosti předmětem převodů ve dvou odlišných liniích, aniž by tento fakt KÚ mohl zjistit. Skutečnost, že předmětné pozemky byly v minulosti převáděny duplicitně, zjistil samotný KÚ, když pozemky bývalého pozemkového katastru vedené do té doby tzv. zjednodušeným způsobem (tj. mimo mapový operát katastru nemovitostí) byly doplněny do katastrální mapy.

Nemalý podíl na tom, že tytéž pozemky mohly být nezávisle na sobě převáděny v samostatných liniích, aniž to bylo dotčeným KÚ zjištěno, sehrál také způsob nabytí pozemků u druhého z duplicitně zapsaných vlastníků. Jeho vlastnické právo bylo totiž odvozeno od privatizace a do katastru nemovitostí bylo zapsáno formou záznamu, tj. mimo správní řízení a bez náležitého přezkumu, který se při řízení o záznamu neprovádí, resp. neprovádí se v takovém rozsahu jako u řízení o vkladu. Platná právní úprava tak nadále umožňuje provedení duplicitního zápisu vlastnictví, byť se jedná o právní stav, který je sám o sobě pojmově vyloučen, a katastrálními úřady nedává pravomoc, jak takový

postup odmítnout, tedy duplicitní zápis neprovést. I Ústavní soud, který již v dané problematice judikoval (Pl. ÚS 34/97), konstatoval, že katastrální úřady pro zjednání nápravy při zjištění duplicitních či triplicitních zápisů nemají dostatečné právní prostředky. V případech výskytu duplicitních či dokonce vícečetných zápisů vlastnictví může být aktivita katastrálních úřadů omezena pouze na konstatování, jak lze duplicitu zápisů z katastrálních operátů odstranit.

Ochránce se proto mohl pouze omezit na doporučení, aby dotčené subjekty sporné vlastnictví vyřešily buď mimosoudně dohodou o narovnání, a v případě nemožnosti dohody podáním žaloby na určení vlastnictví příslušnému soudu. Teprve na základě pravomocného rozhodnutí ve věci nebo dohody o narovnání sporných vlastnických práv může KÚ provést nápravu zápisu vlastnictví v katastrálním operátu.

Podněty sp. zn.: 4413/2002/VOP/ŠSB a 4545/2002/VOP/ŠSB

Veřejný ochránce práv shledal v souvislosti se šetřením podnětu pochybení jak u katastrálního úřadu (dále jen KÚ), tak i pozemkového úřadu (dále jen PÚ). PÚ při rozhodnutí o vydání pozemku v restituci vycházel ze zápisu v katastru nemovitostí, který nebyl již aktuální. V důsledku toho došlo k vydání rozhodnutí, jehož předmětem byly nemovitosti, které podle aktuálního zápisu v katastru nemovitostí již dávno neexistovaly. I když byl případ stěžovatele vyřešen k jeho spokojenosti, navrhl veřejný ochránce práv k zabránění podobným pochybením do budoucna, aby ředitel Ústředního pozemkového úřadu zvážil možnost zřídit pro všechny pozemkové úřady v ČR trvalý přístup k informacím v katastru nemovitostí prostřednictvím internetové sítě.

Veřejný ochránce práv současně zahájil šetření z vlastní iniciativy, jehož cílem bylo mimo jiné zjištění, jakým způsobem je Českým úřadem zeměměřičkým a katastrálním (dále jen ČÚZK) zajišťován systém kontrol na podřízených KÚ, v jejichž činnosti byly jeho vlastním šetřením, popř. šetřením veřejného ochránce práv, zjištěny nedostatky.

Pan P. D. se na ochránce obrátil s požadavkem, aby bylo zahájeno šetření proti ČÚZK ve věci nedostatečné kontrolní činnosti zaměřené na výkon státní správy katastru nemovitostí prostřednictvím KÚ. Potřeba takového šetření vyvstala z osobní zkušenosti stěžovatele, přičemž samotný problém stěžovatele byl z pozice jednání dotčeného KÚ objasněn již před tím, než se stěžovatel rozhodl iniciovat řízení před veřejným ochráncem práv.

Pro komplexní prověření již dříve se vyskytujících zmatečných rozhodnutí PÚ a důlních či dokonce vícečetných zápisů v katastru nemovitostí, rozčlenil ochránce svoje působení do dvou souběžných šetření. Původní žádost pana P. D. týkající se systematiky kontrol na těch KÚ, v jejichž činnosti byly v minulosti zjištěny nedostatky, byla zobecněna a vyčleněna k samostatnému zpracování. V rámci šetření zahájeného z vlastní iniciativy tak bylo zjištěno, že kontrolu nad výkonem státní správy katastru nemovitostí zabezpečují zeměměřičské a katastrální inspektoráty. Ochránce byl informován o podobě i četnosti kontrol na jednotlivých KÚ, jakož i o trendu zobecňování výsledků z uskutečněných kontrol pro potřebu přijímání takových preventivních opatření, která by případy nedostatků v činnosti katastrálních úřadů do budoucna postupně eliminovala.

Druhé šetření ochránce bylo zaměřeno na jednání PÚ a KÚ. Šetření ukázalo, že PÚ svou nedůsledností zapříčinil vznik problému, jehož další řešení se přeneslo na půdu KÚ. Tím, že PÚ vycházel při vydávání rozhodnutí o schválení dohody o navrácení nemovitosti ve prospěch stěžovatele z neplatné, tj. neaktuální a více jak dva roky staré informace o stavu údajů katastru nemovitostí, schválil navrácení nemovitosti, která v dané podobě již téměř rok neexistovala. Nesprávný postup KÚ spočíval v tom, že do katastrálních operátů zapsal listinu, která k tomu nebyla způsobilá, resp. zapsal ji tak, aby to korespondovalo s tehdy platným stavem zápisů v katastru, ovšem nevyrozuměl o této skutečnosti stěžovatele.

V rozporu s obsahem dohody o navrácení nemovitosti, zapsal tedy KÚ do katastru nemovitostí namísto jednoho pozemku uvedeného v rozhodnutí PÚ pozemky dva, neboť to odpovídalo faktu, že z původního pozemku byl v mezidobí oddělen pozemek další. KÚ tak nevyrozuměl stěžovatele o tom, že došlo k rozdělení původního pozemku, jakož ani o tom, že v rozporu s obsahem schválené dohody o navrácení nemovitosti zapsal do jejího vlastnictví odlišné pozemky, resp. ne ten pozemek, který byl výslovně uveden v nabývacím titulu.

Ochránce KÚ vytknul, že úřad nepostupoval podle příslušných ustanovení zákona o zápisech, když neodmítl předloženou listinu, tj. schválenou dohodu o navrácení nemovitosti, jako nezpůsobilou k zápisu do katastru, popř. že o alternativně zvoleném postupu, tj. zápisu listiny tak, aby to korespondovalo s aktuálním stavem zápisů v katastru, neinformoval vlastníka. Vzhledem k tomu, že stěžovatel již dosáhl nápravy, spokojil se ochránce s tím, že ředitelka KÚ nedostatky v práci úřadu uznala a připustila, že úřad nepoužil při vydávání svého rozhodnutí aktuální údaje. Uvedla však, že daný případ odráží typické problémy „hektické“ restituční doby. PÚ sice potřebné doklady objednával u příslušného KÚ, ovšem při daném množství vyřizovaných restitučních kauz nebylo možné před vydáním každého rozhodnutí prošetřovat, zda se v mezidobí údaje v katastru nemovitostí týkající se vydávaných nemovitostí nezměnily. Případné změny nebylo možno rozpoznat i přesto, že měl PÚ pro svou činnost k dispozici údaje katastru nemovitostí na počítačové síti, ty však měly pouze informativní charakter a nebyly pravidelně aktualizovány. Jelikož ochránce zjistil, že potřebné informace z katastru nemovitostí nejsou pro práci PÚ k dispozici ani v současnosti, vybídl ředitele Ústředního pozemkového úřadu, aby se pokusil o zajištění možnosti předplacení služby dálkového on line přístupu k údajům katastru nemovitostí pro potřeby všech pozemkových úřadů.

Podnět sp. zn.: 4909/2002/VOP/ŠSB

Veřejný ochránce práv konstatoval, že katastrální úřad (dále jen KÚ) postupoval správně, když v roce 2002 doplnil zápis zástavního práva z roku 1949 do operátů katastru nemovitostí. Jelikož se dle doložitelných dokladů podařilo zdokumentovat výskyt předmětného zástavního práva v záznamech dobových forem evidence nemovitostí až do roku 1973, nemůže ho KÚ po 28 letech z katastrálních operátů odstranit, a to ani s poukazem na skutečnost, že zástavním právem zatížená nemovitost byla stěžovatelce vydána postupem dle zákona o zmírnění následků některých majetkových křivd. K odstranění zápisu zástavního práva z katastru nemovitostí je třeba předložit listinu, která by prokázala, že právo zaniklo v průběhu oněch 28 let z důvodu, který dobová právní úprava pro zánik daného právního vztahu připouštěla. Současně však veřejný ochránce práv shledal postupy, které odporovaly principům dobré správy a byly jednou z příčin pochybností stěžovatelky o objektivitě KÚ.

Paní Z. F. se na veřejného ochránce práv obrátila s žádostí o prošetření postupu katastrálního úřadu (dále jen KÚ), v rámci kterého bylo na základě návrhu právního zástupce oprávněného do katastru nemovitostí zapsáno k tíži nemovitostí, které nabyta na podkladě dohody o vydání věci postupem dle zákona č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd, zástavní právo z roku 1949. Stěžovatelka poukazovala na to, že postup KÚ byl nejen v rozporu s předpisy platnými pro provádění zápisů do katastru, nýbrž i s ustanovením § 11 cit. restitučního zákona.

Posouzením všech okolností případu veřejný ochránce práv stěžovatelce objasnil, že KÚ měl legitimní důvod proto, aby předmětné zástavní právo zapsal formou záznamu do katastru nemovitostí. Existenci předmětného zástavního práva lze podle zápisů v pozemkové knize a operátech bývalé evidence nemovitostí zdokladovat až do roku 1973. Nezaniklo-li tedy toto zástavní právo někdy v průběhu 28 let, tj. od roku 1973, kdy s největší pravděpodobností došlo při komplexním zakládání evidence nemovitostí k oné chybě, když zástavní právo z roku 1949 nebylo přeneseno ze záznamů v pozemkové knize do nově zakládané evidence nemovitostí; do roku 2001, kdy teprve bylo po upozornění právního zástupce oprávněného do katastru nemovitostí zapsáno, nemohlo zaniknout ani ze zákona č. 403/1990 Sb. v roce, kdy byly zástavním právem zatížené nemovitosti stěžovatelce navráceny zpět. KÚ nepřísluší nad rámec jeho zákonem přesně vymezených kompetencí zjišťovat a posuzovat, zda zástavní právo zapsané v katastru nemovitostí s ohledem na dobu svého vzniku existuje či nikoliv.

Přestože se v § 11 zákona o zmírnění následků některých majetkových křivd výslovně uvádí, že k zástavním právům a věcným břemenům, která vázla na věci v době jejího odnětí nebo v době jejího vydání se nepřihlíží, to samo o sobě neznamená, že by tato práva ze zákona zanikla. Otázka jejich zániku se posuzuje podle příslušných ustanovení občanského zákoníku o zániku těchto věcných práv, popř. podle zvláštních předpisů upravujících zánik věcného břemene (např. dle stavebního zákona), samozřejmě nezánikla-li již dříve v průběhu let, a to s ohledem na konkrétní dobovou úpravu těchto institutů. I když ochránce postup KÚ po věcné stránce schválil, shledal při šetření i některé nedostatky formálního a procesního charakteru. Přípisy KÚ adresované stěžovatelce

nebyly řádně formulovány a byly neurčité, což ve stěžovateli oprávněně vyvolalo pocit nedůvěry ve správný výkon veřejné správy ze strany KÚ.

Na základě poznatků zjištěných při šetření tohoto podnětu a praktických zkušeností pracovníků PÚ s realizací institutu opravy chyb v katastrálním operátu, s nimiž se při něm seznámil, dospěl ochránce k závěru, že KÚ chybí odpovídající metodické sjednocení v tom, jak v případech oprav chyb konkrétně postupovat. Zahájil proto návazné samostatné šetření z vlastní iniciativy, které si klade za cíl iniciovat u nadřízeného Českého úřadu zeměměřického a katastrálního vytvoření vhodného metodického pokynu. (Pozn.: Toto navazující šetření není do doby zpracování této zprávy skončeno).

Restituční nároky, činnost a postupy pozemkových úřadů

Z této problematiky bylo v roce 2003 doručeno 135 podnětů.

Podněty veřejnému ochránci práv vrestituční oblasti se vyznačují tím, že v nich občané často žádají o vydání odňatých věcí, resp. poskytnutí náhrad za ně, a to nad rámec upravený přijatými restitučními zákony, které neodškodňují všechny křivdy z minulosti, pouze zmírňují některé majetkové křivdy. Znamená to, že občané žádají veřejného ochránce práv, aby obnovil řízení, kterými jim byly v minulých letech, a mnohdy hned počátkem devadesátých let, jejich uplatněné nároky zamítány. Řada podnětů směřujících vůči rozhodnutím pozemkových úřadů musí být proto odkládána, neboť rozhodnutí pozemkových úřadů, která jsou pravomocná více než tři roky, již nelze žádným opravným prostředkem změnit. Ve vztahu k pozemkovým úřadům je proto snahou veřejného ochránce práv docílit především toho, aby nedocházelo k neodůvodněným průtahům v těch správních řízeních dle zákona o půdě, která ještě nebyla ukončena. Jde o to, aby pozemkové úřady neodůvodněnými průtahy neblokovaly proces, tj., aby bylo v době co nejdříve vydáno meritorní rozhodnutí a občanovi tím byla v případě jeho nesouhlasu dána možnost využít zákonných opravných prostředků k přezkoumání rozhodnutí.

Časté jsou rovněž podněty vlastníků pozemků, které užívá zemědělské družstvo či z něj transformovaná společnost. Podle zjištění veřejného ochránce práv tyto subjekty – družstva zneužívají svého postavení, které jim do určité míry přiznává i zákon o půdě, zejména nehradí vlastníkům za užívání pozemků nájemné, a to za stavu, kdy neexistuje smluvní volnost při jednání o výši nájemného. Zákon stanoví, že výše nájemného činí 10 % z ceny zemědělského pozemku. Vlastníci pozemků však nemají v případě neplacení nájemného k dispozici operativní a účinný prostředek ochrany svých zájmů, např. v podobě výpovědi nájemní smlouvy, s výjimkou podání žaloby o zaplacení dlužného nájemného. Ve většině případů se totiž jedná o nepřístupné pozemky, v minulosti v důsledku scelení začleněné do velkých honů, kdy nájemní smlouvu, vzniklou ze zákona, lze dle ustanovení zákona č. 229/1991 Sb. vypovědět až po provedení pozemkových úprav v daném území. Zahájit pozemkové úpravy je pozemkový úřad povinen pouze tehdy, požádají-li o to vlastníci nadpoloviční výměry zemědělské půdy v katastrálním území. Realizace pozemkových úprav je navíc výrazně omezována přidělenými finančními prostředky, prioritami rozvoje krajů apod. Z praxe je potom zřejmé, že v individuálních případech k vyčlenění – zpřístupnění vlastního pozemku prostřednictvím jednoduchých pozemkových úprav dochází jen zcela zřídka.

Podnět sp. zn.: 4516/2002/VOP/PL

Na základě šetření veřejného ochránce práv byla odstraněna nečinnost pozemkového úřadu (dále jen PÚ), která spolu s jeho postupem při rozhodování o restitučním nároku zapříčinila dlouhotrvající právní nejistotu stěžovatele.

V roce 1994 PÚ rozhodl, že stěžovatel není vlastníkem domu, k němuž uplatnil restituční nárok. Rozhodnutí PÚ nabylo právní moci. Dům obratem od povinné osoby odkoupila fyzická osoba – nový majitel. Avšak v roce 1996 Ministerstvo zemědělství na základě podnětu stěžovatele na přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení rozhodnutí PÚ zrušilo. Další rozhodnutí PÚ pak v únoru 1999 zrušil krajský soud s tím, že mu uložil, aby vydal nové, zcela jasné, srozumitelné rozhodnutí, a ještě před tím si vyžádal nový znalecký posudek od znalce z jiného okresu, neboť předcházející znalecký posudek nebyl spolehlivým podkladem pro vydání rozhodnutí.

Došlo však k situaci, kdy nový majitel v roce 1999 opakovaně odmítl dalšího ustanoveného znalce vpustit do domu za účelem provedení ohledání pro vypracování posudku. PÚ správní řízení v únoru 2000 přerušil až do doby vypracování znaleckého posudku.

Jakékoliv další pokusy o vstup znalce do domu byly ale neúspěšné, řízení se tak fakticky zastavilo bez jakéhokoliv výsledku, především bez jakéhokoliv perspektivy, že by někdy v budoucnu mohl PÚ o nároku rozhodnout, což předpokládalo, že by nový majitel musel znalce do domu vpustit.

Až v únoru 2001 PÚ novému majiteli uložil správním rozhodnutím povinnost strpět ohledání, a když ani tuto povinnost nesplnil, uložil mu až v březnu 2002 pokutu dle ustanovení § 45 odst. 1 správního řádu v maximální výši 200 Kč. Ministerstvo zemědělství odvolání nového majitele do rozhodnutí o uložení pokuty zamítlo. PÚ v červenci 2002 postoupil věc k provedení výkonu rozhodnutí a pohledávka ve výši 200 Kč byla nakonec uhrazena v říjnu 2002. Jakýkoliv další posun ve věci nenastal a znalecký posudek nebyl od roku 1999, tedy po více než čtyři roky, vůbec vypracován.

Poté, co se stěžovatel obrátil na veřejného ochránce práv, však PÚ změnil svůj dosavadní neúčelný a v podstatě nečinný postoj ve věci a přistoupil k tomu, že kontrolní znalecký posudek bude proveden bez ohledání s využitím stávajících spisových materiálů a podkladů, souvisejících s prodeji nemovitosti, ke kterým došlo v minulosti. Tento postup je v souladu i se závěrem rozkladové komise Ministerstva zemědělství.

Veřejný ochránce práv ve své zprávě o průběhu šetření konstatoval, že shledal pochybení ze strany PÚ, když došlo k porušení principů dobré správy v tom, že poté, co krajský soud v únoru 1999 rozhodl o zrušení rozhodnutí PÚ a jeho vrácení k dalšímu řízení, nepostupoval PÚ tak, aby nedocházelo k neodůvodněným průtahům v řízení, a nakonec byl PÚ od poloviny roku 2002 nečinný.

Z následného stanoviska ředitele PÚ vyplynulo, že se PÚ podařilo „neočekávaně“ získat podrobnou stavební dokumentaci přístavby dotčené nemovitosti. Je proto předpoklad, že tato dokumentace bude nesporně významným podkladem pro vypracování objektivního znaleckého posudku, který zodpoví, zda původní zemědělská usedlost zásadní přestavbou ztratila svůj původní stavebně technický charakter. Na základě znaleckého posudku již PÚ bude moci rozhodnout o nároku stěžovatele.

Podněty sp. zn.: 4733/2002/VOP/BK a 3161/2003/VOP/BK

V návaznosti na šetření veřejného ochránce práv Ministerstvo financí uznalo své pochybení spočívající v nesprávnosti posouzení včasnosti uplatněných nároků na finanční náhradu dle zákona o mimosoudních rehabilitacích. Ministerstvo na základě argumentace ochránce učinilo kroky k uspokojení stěžovatele.

V prvním z případů byl nárok stěžovatele na poskytnutí finanční náhrady za některé z nemovitostí založen až novelou zákona o mimosoudních rehabilitacích, zákonem č. 116/1994 Sb. O finanční náhradu stěžovatel požádal před účinností této novely, tedy v době, kdy mu nárok na poskytnutí náhrady nesvědčil. Ministerstvo jeho žádost do účinnosti novely nezamítlo. Po účinnosti novely odmítlo náhradu poskytnout s poukazem na marné uplynutí lhůty k podání žádosti. Argumentovalo tím, že nároky založené zákonem č. 116/1994 Sb. bylo třeba uplatnit v časovém rozmezí od 1. července 1994 do 1. července 1995 (od účinnosti novely do posledního dne lhůty, kterou novela k uplatnění nároku zakotvila) a dodalo, že „by žádost musela být v roce 1992 zamítnuta“.

Ochránce trval na stanovisku, že vzhledem k tomu, že ministerstvo do účinnosti novely nezamítlo stěžovatelovu žádost o finanční náhradu, bylo nutno považovat podání žádosti o finanční náhradu učiněné před účinností novely za uplatnění nároku ve stanovené lhůtě (prekluzivní lhůta k uplatnění nároku končila dne 1. července 1995). Byla-li totiž žádost o finanční náhradu podána již před účinností novely, nezaložila přechodná ustanovení uvedené novely podmínku opětovné výzvy, neboť k uplatnění práva na finanční náhradu již došlo. Již učiněná výzva si svoje účinky, které s ní samotný zákon o mimosoudních rehabilitacích spojil, zachovala. Svůj názor ochránce podepřel argumentací Ústavního soudu v obdobném případě (ve vztahu k výzvě k vydání věci dle zákona o mimosoudních rehabilitacích) v rozhodnutí sp. zn. IV. ÚS 310/98 ze dne 12. října 1998 a poukazem na text samotné důvodové zprávy k zákonu č. 116/1994 Sb.

Přes změnu názoru ministerstva na včasnost uplatnění nároku se ochránce nepodařilo dosáhnout plného uznání nároku, neboť ministerstvo následně zpochybnilo doručení některých z celkového počtu tří žádostí. Přes argumentaci ochránce odmítlo v této věci ustoupit a sdělilo, že svůj názor nezmění ani v případě uplatnění všech možností postupu dle zákona o veřejném ochránci práv. Vzhledem k tomu, že se již jednalo o otázku čistě

skutkovou, a další postup ochránce se jevil neefektivním, odkázal ochránce stěžovatele na soudní řízení.

V druhém (obdobném) případě předchůdce stěžovatele uplatnil žádost o finanční náhradu za nemovitost v roční lhůtě od účinnosti zákona o mimosoudních rehabilitacích, zároveň se však soudní cestou domáhal vydání předmětné nemovitosti. Ministerstvo žádost o poskytnutí finanční náhrady z tohoto důvodu nezamítlo, učinilo tak až po té, co mu stěžovatel předložil rozhodnutí soudu až po uplynutí jednoho roku ode dne, kdy nabylo právní moci. Ministerstvo na základě argumentace ochránce uznalo včasnost uplatnění nároku začalo činit úkony k poskytnutí náhrady.

Nároky z majetkových podílů v družstvech

Z této problematiky byly v roce 2003 doručeny 34 podněty.

V této oblasti se zvýšil počet podnětů, ve kterém občané žádají o radu či pomoc ve fázi, kdy byl na zemědělské družstvo povinné vypořádat jejich majetkový podíl za vnesený inventář vyhlášen konkurz. Odráží to nevyhnutelný faktický vývoj této dlouhodobě nedořešené problematiky, na který veřejný ochránce práv upozorňoval již ve dvou předchozích zprávách o činnosti. Od fáze, kdy družstva v pozici dlužníka nejprve neplnila zákonnou povinnost vypořádat oprávněné osoby – restituenty a majetek z družstev byl účelově převáděn na jiné subjekty, s vyloučením právního nástupnictví, do fáze, která převažuje nyní, kdy na družstva již bez majetku a v likvidaci bývá prohlášen konkurz. Nezbytnou podmínkou pro to, aby občané obdrželi alespoň nějaké plnění, je přihlásit svoji pohledávku v konkurzním řízení k soudu. Jestliže se ale nedozvědí o konkurzu na družstvo a pohledávku včas u soudu nepřihlásí, ztrácejí tak možnost na jakoukoliv náhradu za majetek, který jim byl v minulosti odňat, a právě z jehož podstaty se družstvo mohlo vyprofilovat. Možnost včasné informovanosti oprávněných osob navíc v řadě případů komplikuje skutečnost, že v mezidobí došlo k přechodu práv děděním, často i na několik dědiců, v důsledku čehož je sídlo družstva v konkurzu často vzdáleno od jejich bydliště.

Veřejný ochránce za tohoto stavu alespoň ověřuje, zda již proběhlo přezkumné řízení přihlášených pohledávek, a jestliže se tak nestalo, informuje o tom občany a doporučuje jim, že ještě mají poslední možnost svoji pohledávku u soudu přihlásit. Na druhé straně družstva, a především z jejich majetkové podstaty vzniklé nové právní subjekty (velmi často se shodným personálním obsazením), poukazují na ohrožení svého postavení v souvislosti se vstupem do EU a přerozdělováním dotací, aniž by nejprve byly vypořádány dlouhodobě nevypořádané oprávněné nároky restituentů poškozených kdysi kolektivizací.

Podněty sp. zn.: 3800/2003/VOP/PL a 4232/2003/VOP/PL

Přestože zemědělské družstvo již v roce 1994 uzavřelo s oprávněnou osobou dohodu o vypořádání jejího majetkového podílu, ke splnění svého závazku nikdy nepřistoupilo, nyní je v konkurzu a nelze tak předpokládat, že nárok oprávněné osoby bude plně vypořádán. (Viz odkaz v části III. zprávy.)

Pan M. B. uzavřel se zemědělským družstvem již v roce 1994 dohodu o vypořádání svého majetkového podílu, již se družstvo zavázalo poskytnout budovu skladu nářadí, kterou pan M. B. jako hospodařící zemědělec využije. Posléze však na katastrálním úřadu ověřil, že k budově nebyl na základě uzavřené dohody proveden vklad o změně vlastníků. Vlastníkem předmětné stavby je dle stavu v katastru nemovitostí stále družstvo. Katastrální úřad potvrdil, že mu v minulosti nebyly předloženy právní listiny pro zápis vkladu o převod vlastnictví nemovitosti, kterou měl pan M. B. od družstva obdržet. Na družstvo však byl prohlášen konkurz a stavba byla zahrnuta do konkurzní podstaty. Správce konkurzní podstaty na výzvy nereaguje. Nelze se proto domnívat, že by svým souhlasným postupem dal podnět k dispozici s nemovitostí, tedy k tomu, aby katastrální úřad za stavu, kdy je družstvo v konkurzu, zapsal jako vlastníka pana M. B.

Požádal proto ochránce o pomoc. Požadoval, aby ochránce zajistil, aby správce konkurzní podstaty nemovitost převedl. Panu M. B. proto byl objasněn jediný v úvahu přicházející zákonný postup dle § 19 zákona o konkurzu a vyrovnání, který je výhradně v jeho dispozici. Podle něho soud uloží tomu, kdo uplatňuje, že věc neměla být zařazena do soupisu konkurzní podstaty, aby ve lhůtě určené soudem, podal žalobu proti správci konkurzní podstaty.

Vzhledem k tomu, že veřejný ochránce práv nemá podle zákonem vymezených kompetencí možnost do soukromoprávních vztahů zasahovat, nemůže mu být za stávající situace nápomocen jinak, než uvedenou radou a opakovaným signalizováním nepříznivého stavu vymahatelnosti práv občanů v oblasti vypořádání majetkových podílů zemědělských družstev ve svých zprávách Parlamentu ČR.

2.1.2 Zdravotnictví a péče o zdraví

V roce 2003 byl z této oblasti doručen 141 podnět.

Činnost zdravotních pojišťoven a pojistné na zdravotní pojištění

Z této problematiky byly v roce 2003 doručeny 43 podněty.

Velký počet podnětů z oblasti zdravotnictví směřoval i v roce 2003 proti zdravotním pojišťovnám. Šlo především o požadavek na přezkoumání postupu zdravotních pojišťoven při správním řízení ve sporných případech vyměření a vymáhání pojistného na zdravotní pojištění a penále. Při jejich řešení je třeba, aby veřejný ochránce práv posoudil nejen, zda zdravotní pojišťovna dodržela správný postup dle platné právní úpravy, ale zda byly dodrženy také principy demokratického právního státu a dobré správy, či nikoliv. Podle poznatků z přezkoumaných podnětů se lidé často dostávají do svízelné situace proto, že zdravotní pojišťovny neplnily především v prvních letech po svém vzniku dostatečně svou povinnost vymáhat dluhy. Často ani neinformovaly pojištěnce o existenci a výši dluhu, natož aby je vymáhaly. Spoléhaly na pětiletou promlčecí lhůtu. Následně část dlužníků nebyla nejen ochotna, ale především ani schopna vyšší dlužné částky, navýšené navíc o penále, uhradit. Veřejný ochránce práv tato pochybení již několikrát dotčeným zdravotním pojišťovnám vytkl a byl z jejich strany ujištěn o zlepšení informování pojištěnců. Je zřejmé, že zdravotní pojišťovny jsou si tohoto problému vědomy, nemají však možnost dlužné pojistné promíjet. V případě, že má pojištěnec zájem dluh splácet po částech, bývá alespoň uzavírán splátkový kalendář. V případě penále existuje možnost požádat o jeho snížení či prominutí v rámci institutu odstranění tvrdosti zákona, novela z roku 2002 však zpřísnila podmínky podání žádosti. Může být podána nejpozději do právní moci rozhodnutí, výjimečně do tří let od právní moci rozhodnutí, kterým bylo penále předepsáno.

Vzhledem k často se měnící, a ne zcela přehledné právní úpravě je obecně sledováno nízké právní vědomí občanů, kteří se na veřejného ochránce práv obracejí. Často ani netuší, že mají vůči své zdravotní pojišťovně oznamovací povinnost, jejíž nesplnění je postiženo sankcí, a to mimo jiné i tehdy, když nesplní oznamovací povinnost zaměstnavatel. Rovněž se mylně domnívají, že zdravotní pojišťovna sama určuje výši penále. V mnoha případech lidé nechávají zcela zbytečně marně uplynout všechny lhůty, např. k podání námitek či k odvolání, přestože v průběhu správního řízení bývají informováni o těchto možnostech. Mnohdy doplácí i na mylnou představu, že když neodpoví na výzvy zdravotní pojišťovny a nepřeberou její doporučené zásilky, uchrání se tím před vymáháním dluhu. Opak je pravdou.

Nedostatky v komunikaci mezi zdravotními pojišťovnami a jejich pojištěnci lze označit jako nejzávažnější problém v této oblasti. Ani zdravotní pojišťovny mnohdy nereagují odpovídajícím způsobem na písemnosti svých pojištěnců, nemají snahu jim vysvětlit jejich mylné názory na platnou právní úpravu a přesvědčit je o nezbytnosti hrazení pojistného na zdravotní pojištění, přestože porozumění, vstřícnost a ochotu informovat či vysvětlit nejasnosti lze bezesporu zahrnout pod pojem dobré správy.

Podnět sp. zn.: 3403/2003/VOP/PM

Veřejný ochránce práv neshledal jako diskriminaci z důvodů věku stanovení věkové hranice 40 let, do níž zdravotní pojišťovna hradí zdravotní péči poskytnutou ženě v souvislosti s mimotělním oplodněním. Tato hranice byla stanovena na základě odborného posouzení efektivity této metody asistované reprodukce, k jejímuž výraznému snížení dochází právě po dosažení věku 40 let.

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní A. S. se žádostí o pomoc, protože považovala fakt, že ze zdravotního pojištění je hrazena metoda „in vitro fertilizace“ (IVF) jen ženám do 40 let věku, za diskriminaci z důvodu věku. Setřením ochránce bylo prokázáno, že indikační omezení, včetně věkového limitu a počtu cyklů IVF hrazených z veřejného zdravotního pojištění byla stanovena a odsouhlasena odbornou gynekologicko-porodnickou společností J. E. Purkyně. Tato společnost je garantem odborných kritérií a

podmínek uváděných v předpisech o zdravotní péči, jejím rozsahu a podmínkách poskytování. Při stanovování věkové hranice vycházela odborná společnost z prokazatelných dlouhodobých šetření zabývajících se touto problematikou v návaznosti na fertilitu ženské populace v evropském měřítku. Odborné studie dlouhodobě prokazují, že fertilita žen (schopnost otěhotnět) je nejvyšší právě v rozmezí 18–39 let věku. Po dosažení 39 let věku prudce klesá. S ohledem na úspěšnost aplikace metody IVF bylo toto věkové rozpětí také použito pro úhradu IVF z prostředků veřejného zdravotního pojištění. Četnost úhrady „tříkrát za život“ je přitom ze zákona jednou z nejvyšších v evropském i celosvětovém měřítku; jsou státy Evropské unie, kde tato metoda není hrazena ze zdravotního pojištění vůbec.

Ze sdělení komise pro IVF vyplynulo, že stanovený věkový limit byl v této komisi opakovaně projednáván a je výsledkem oboustranně přijaté dohody mezi komisí a zdravotními pojišťovnami.

K problematice použití ustanovení § 16 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, v platném znění, se vyjádřila VZP, že jednotná úprava toho, co je považováno za „výjimečný případ“, je vyloučena právě proto, že jde o „výjimečnost“ jednotlivého případu. Je potřeba individuální posouzení a zhodnocení každého případu, dále zde hraje svou roli i etické hledisko spojené s velmi citlivým přístupem k dotčeným ženám. Přesto je každoročně vyhověno několika žádostem podaným na základě citovaného ustanovení. Jedná se především o zcela výjimečné případy, kdy pacientka ze závažných zdravotních důvodů nemohla vyčerpat nebo dokončit IVF cykly do 40 let věku nebo kdy IVF cyklus nebyl dokončen z důvodu vzniku komplikace a až po jejím zvládnutí bylo možné absolvovat další cyklus.

Podnět sp. zn.: 400/2003/VOP/EH

Po přezkoumání podnětu na postup Všeobecné zdravotní pojišťovny při vyměření a vymáhání dlužného pojistného na zdravotní pojištění a penále konstatoval, že se zdravotní pojišťovna nedopustila postupu v rozporu s právem. S ohledem na okolnosti případu a sociální poměry dlužníka však ochránce dohodl s příslušnou zdravotní pojišťovnou možnost uzavření přiměřeného splátkového kalendáře se stěžovatelem namísto výkonu rozhodnutí prodejem věcí movitých.

Pan A. Š. se na veřejného ochránce práv obrátil s podnětem, v němž si stěžoval na zdravotní pojišťovnu, která po něm vymáhá dlužné pojistné vč. vysokého penále, a to exekucí prodejem věcí movitých. Veřejný ochránce práv šetřením zjistil, že dluh pana A. Š. vznikl v období, kdy stěžovatel často pobýval v cizině a po určité období se domníval, že nemusí hradit zdravotní pojištění. Měl však trvalý pobyt na území České republiky a ze zdravotního pojištění se neodhlásil, i když byl o této možnosti zdravotní pojišťovnou prokazatelně informován. Byl proto v registru pojištěnců veden jako osoba bez zdanitelných příjmů, a proto bylo jeho povinností pojistné platit. Po upozornění na existenci dluhu po delší dobu váhal s úhradou dlužného pojistného, přestože byla zohledněna jeho neinformovanost a v rámci institutu odstranění tvrdosti zákona mu bylo penále vyměřené za toto období prominuto. Další prodlevou v zaplacení dlužného pojistného tak vzniklo další penále, které již nebylo možno z téhož důvodu prominout. Pochybení zdravotní pojišťovny tedy v dané věci shledáno nebylo.

Za této situace však byl ochránce nápomocen panu A. Š. alespoň tím, že mu podrobně objasnil platnou právní úpravu a informoval jej o tom, že dojednal se zdravotní pojišťovnou možnost uzavření splátkového kalendáře, projevil-li o to zájem, přestože již zdravotní pojišťovna podnikla kroky pro vymožení dluhu exekuční cestou. Stěžovatel byl současně informován i o tom, že postupným splácením dluhu se zastaví narůstání dlužné částky, neboť by již nedlužil pojistné na zdravotní pojištění, ale pouze penále. Pan A. Š. uznal svůj omyl, vycházející ze špatného výkladu zákona, jehož následkem vznikla jeho současná situace, a možnosti uzavření dohody s pojišťovnou o uznání pohledávky a úhradě dluhu ve splátkách využil.

Činnost orgánů ochrany veřejného zdraví

Z této problematiky byly v roce 2003 doručeny 22 podněty.

Pravidelně se objevovaly i podněty směřující proti orgánům ochrany veřejného zdraví, které poukazovaly na jejich nesprávný postup při zamezení vzniku infekčních onemocnění a při prošetření stížností na hluk a vibrace. Stěžovateli byla především namítána nevhodnost předchozího ohlašování měření provozovateli zdroje hluku a vibrací ze strany krajských hygienických stanic a také jejich nečinnost. Pro oblast ochrany veřejného zdraví před hlukem a vibracemi je typická úzká provázanost s dalšími odvětvími práva, jako je např. právo stavební. Veřejný ochránce práv se při svých šetřeních opakovaně setkal s nedostatečnou kooperací mezi krajskými hygienickými stanicemi a stavebními úřady a zajištěním součinnosti mezi nimi nezřídka přispěl k vyřešení problému stěžovatele. Za tohoto stavu se osvědčila zkušenost prověřit šetřením veřejného ochránce práv všechna související správní řízení ve věci, aby byly odhaleny příčiny nepříznivého stavu namítaného stěžovatelem a jejich odstraněním nalezeno optimální řešení.

Podnět sp. zn.: 2322/2002/VOP/KČ

Výsledky šetření veřejného ochránce práv ukázaly, že bývalý okresní hygienik povolil provoz zdroje hluku překračujícího zákonné limity (teplárny ve městě D.), aniž by dostatečně ověřil všechny skutečnosti podstatné pro vydání takového rozhodnutí. Na základě jeho závěrů Ministerstvo zdravotnictví mimo odvolací řízení zrušilo rozhodnutí okresního hygienika i rozhodnutí krajského hygienika a celá věc byla vrácena k novému projednání.

Na veřejného ochránce práv se obrátil stěžovatel s podnětem k přezkoumání postupu orgánů ochrany veřejného zdraví. Jednalo se o teplárnu ve městě D. umístěnou v sousedství obytné zástavby. Provozovatel teplárny, společnost Č., doručil okresnímu hygienikovi v roce 2002 žádost o povolení provozu teplárny jako zdroje hluku překračujícího hygienické limity nově stanovené nařízením vlády. Okresní hygienik mohl takové povolení udělit, měl však nejprve zkoumat, zda provozovatel teplárny podnikl dostatečné kroky ke snížení hluku na rozumně dosažitelnou míru. Okresní hygienik však bez ověření skutečností uváděných společností Č. vydal povolení k provozování tohoto zdroje hluku na dobu dvou let. Krajský hygienik v odvolacím řízení dobu povolení dokonce ještě o rok prodloužil. Hlavní hygienik ČR, který následně celé řízení přezkoumával na základě stížnosti, v něm neshledal žádné pochybení. Později bylo zjištěno, že Hlavní hygienik ČR neměl k dispozici celý správní spis ve věci, ale pouze jeho část.

Veřejný ochránce práv na základě studia celého správního spisu dospěl k závěru, že všechny tři úřady ve svém postupu pochybily, neboť v řízení nebyl dostatečně zjištěn skutečný stav věci. Okresní hygienik nezkontroloval účinnost a provedení dosavadních opatření a provozovatel nepředložil úplnou a objektivní rozvalu všech možných dalších opatření ke snížení hlukové zátěže.

Na základě závěrů obsažených ve zprávě veřejného ochránce práv bylo Ministerstvem zdravotnictví mimo odvolací řízení zrušeno rozhodnutí okresního hygienika i rozhodnutí krajského hygienika a celá věc byla vrácena k novému projednání. Veřejný ochránce práv současně upozornil na nejzávažnější skutečnosti, na které se bude třeba v novém řízení soustředit. Jedná se zejména o prověření výše doposud vynaložených nákladů na protihluková opatření uváděnou žadatelem, způsob provedení dosavadních protihlukových opatření a finanční vyhodnocení všech dalších opatření, která by mohla vést ke snížení hlukové zátěže produkované teplárnou.

Podnět sp. zn.: 958/2003/VOP/MH

Veřejný ochránce práv shledal pochybení orgánu ochrany veřejného zdraví, tj. krajské hygienické stanice, spočívající v nečinnosti při prošetřování opakovaných stížností paní A. L. na obtěžování nadměrným hlukem a pachy vzniklými při provozu restauračního zařízení v městské zástavbě. Po provedeném šetření krajská hygienická stanice pochybení přiznala a sama přistoupila k přijetí nápravných opatření dle zákona o ochraně veřejného zdraví.

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní A. L. se stížností na postup stavebního úřadu a krajské hygienické stanice v souvislosti s řešením stížností na hluk a zápach z restaurace. Stěžovatelka uváděla, že navzdory jejím opakovaným stížnostem oslovené

orgány věc neřeší. Veřejný ochránce práv zahájil ve věci šetření, v jehož průběhu zjistil, že v dané věci bylo vydáno stavební povolení na přestavbu domu a zřízení občerstvení. V objektu proběhly dvě dílčí kolaudace, na jejichž základě bylo povoleno užívání restaurace. Vedoucí stavebního úřadu ochránci sdělil, že dal podnět k prošetření přetrvávajícího hluku krajské hygienické stanici a současně doporučil zastupitelstvu městské části schválit v domě s restaurací konec provozní doby do 22.00 hod. v souladu s vyhláškou města B. k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.

Ředitel krajské hygienické stanice k žádosti ochránce o stanovisko k postupu orgánu ochrany veřejného zdraví uvedl, že mu byly doručeny stížnosti na hluk z předmětné restaurace, z nichž jednu postoupil na stavební úřad. Na základě těchto stížností pracovníci krajské hygienické stanice požádali zdravotní ústav se sídlem v B. o proměření hluku v okolí provozovny k objektivizaci údajů uváděných ve stížnostech s cílem případně zahájit správní řízení s provozovatelem restaurace, pokud by se prokázalo překročení limitů hluku. Následně však byla krajská hygienická stanice ve věci nečinná, sdělení výsledků měření hlučnosti u zdravotního ústavu po uplynutí stanovené lhůty neurgovala a stížnost paní A. L. tedy ponechala bez odezvy. V závěru své odpovědi ředitel krajské hygienické stanice připustil, že věc nebyla řešena dostatečně účinně. Sám navrhl opatření ke zjednání nápravy spočívající v tom, že krajská hygienická stanice zjistí okamžitě výsledky požadovaného měření ze zdravotního ústavu a v případě překročení limitů hluku přistoupí k projednání věci s provozovatelem a urychlenému přijetí účinných opatření, případně k uložení sankce podle zákona o veřejném zdraví. Přislíbil část stížnosti týkající se výskytu pachů v ovzduší předat okamžitě k řešení orgánu ochrany ovzduší a současně předat stížnosti úřadu městské části s návrhem, aby městská část využila svých zákonných možností a omezila provoz restaurace tak, aby nebyl rušen noční klid. Ředitel hygienické stanice současně požádal úřad městské části, aby upozornil provozovatele restaurace, že dodržování nočního klidu dozoruje a zjednání nápravy v případě jeho rušení vymáhá úřad městské části ve spolupráci s městskou policií či Policií ČR.

Na základě zmíněných nápravných opatření ochránce šetření ukončil, vyhradil si však právo poté, kdy se potvrdila jeho podezření z pochybení spočívajících v nečinnosti orgánu ochrany veřejného zdraví, případ sledovat. O výsledku šetření a způsobu vyřízení podnětu informoval stěžovatele a vyzval ho, aby případné opakování nepříznivého stavu ochránci sdělil.

Poskytování zdravotní péče a ostatní působnost Ministerstva zdravotnictví

Z této problematiky byly v roce 2003 doručeny 63 podněty.

V roce 2003 vzrostl počet podnětů týkajících se šetření a vyřizování stížností na poskytnutou zdravotní péči, stížností na neposkytnutí informací ze zdravotnické dokumentace pacientovi, případně prošetření důvodů úmrtí pacienta. Tato skutečnost pravděpodobně souvisí s mediálním zveřejněním některých případů řešených veřejným ochráncem práv, v důsledku čehož si pacienti i pozůstalí začínají více uvědomovat své právo na informace.

Část podnětů však nesměřovala proti úřadům, ale přímo proti lékařům, vůči nimž není přímý zásah veřejného ochránce práv zákonem o veřejném ochránci práv možný. I když podněty z oblasti zdravotnictví jsou často jedinečné svým obsahem, stěžovatelé byli v těchto případech alespoň podrobně informováni o dalším možném postupu k zajištění objektivního posouzení postupu lékaře či zdravotnického zařízení. Veřejný ochránce práv při své činnosti v této oblasti často sledává, že občané neznají všechny možnosti, kam se obrátit za situace, kdy nejsou spokojeni s poskytnutou zdravotní péčí. Proto ochránce současně s vyřízením podnětu informuje stěžovatele o všech možnostech, které dává zákon o veřejném zdravotním pojištění, který vyjmenovává orgány a instituce, na něž se může každý občan obrátit. S návrhem na přezkoumání poskytnuté zdravotní péče se lze obrátit na vedoucího zdravotnického zařízení nebo jeho zřizovatele, na Českou lékařskou komoru v případě, že se nedostatků týkají odborného nebo etického postupu lékaře, na příslušný orgán státní správy, který provedl registraci zdravotnického zařízení, na zdravotní pojišťovnu, zejména, odmítne-li zdravotnický pracovník provést zdravotní výkon spadající do hrazené péče. Pokud by i poté měli pochybnosti o správnosti vyřízení podnětu či stížnosti kompetentním orgánem, nabízí ochránce možnost postup orgánů spadajících do jeho působnosti prošetřit a v případě pochybení požadovat zjednání nápravy.

Podnět sp. zn.: 1251/2003/VOP/FG

Veřejný ochránce práv zjistil porušení principů dobré správy na straně Všeobecné zdravotní pojišťovny ČR (dále jen VZP) a Ministerstva zdravotnictví. Žádost o úhradu plicního ventilátoru pro dceru byla vyřízena až po více než třech letech. Na kladné vyřízení žádosti neexistoval právní nárok, ani nebyl dostatečně metodicky a institucionálně zajištěn proces vyřizování žádostí. Zmíněné úřady stěžovatelku dostatečně neinformovaly o vývoji situace, která se bezprostředně dotýkala rozsahu zdravotní péče o její dceru.

Na ochránce se obrátila paní I. M. ve věci nečinnosti VZP a Ministerstva zdravotnictví při vyřizování žádosti o úhradu plicního ventilátoru pro zajištění domácí péče o její dceru, která byla po hospitalizaci propuštěna do domácího ošetřování, k čemuž si stěžovatelka zajistila od sponzora zapůjčení plicního ventilátoru. Během více než dvou let nebyla ze strany VZP, zdravotnického zařízení či Ministerstva zdravotnictví dostatečně vyrozuměna, jak bylo či je s její žádostí nakládáno.

Veřejný ochránce práv během šetření podnětu zjistil, že řešením problematiky úhrady plicních ventilátorů pro domácí péči z veřejného zdravotního pojištění se zabývá VZP společně s Ministerstvem zdravotnictví již od roku 2000. V březnu 2003 byla na Ministerstvu zdravotnictví ustavena Komise pro domácí plicní ventilaci, která posuzuje žádosti o přidělení a financování ventilačního přístroje pro ty pacienty, kteří musí být vzhledem ke svému zdravotnímu postižení trvale připojeni k ventilačnímu přístroji. Pokud zdravotní stav pacienta umožňuje jeho ošetřování v domácím prostředí a všechny okolnosti (rodina, praktický lékař, domácí zdravotní péče, apod.) budou příznivé, může být pacient propuštěn do domácího prostředí s ventilačním přístrojem. Tomu předchází schválení realizace celého procesu zmíněnou Komisí a zároveň samostatná smlouva mezi VZP ČR a zdravotnickým zařízením, které zajišťuje péči o pacienta, o způsobu úhrady.

Jelikož stěžovatelka podala příslušnou žádost dlouhou dobu před ustavením Komise, bylo třeba podle ochránce vyžádaných informací poskytnutých Ministerstvem podat žádost novou, a v ní respektovat nově vypracovanou formu a metodiku. O tomto však byla informována až prostřednictvím veřejného ochránce práv, na kterého se obrátila. Po zaslání nové žádosti došlo, po opětovné urgenci veřejného ochránce práv u Ministerstva zdravotnictví, ke schválení žádosti a zakoupení přístroje zdravotní pojišťovnou, a léčba pacientky tak od počátku roku 2004 může probíhat v domácím prostředí.

Podnět sp. zn.: 3678/2003/VOP/KČ

Veřejný ochránce práv, ač nemohl být stěžovateli přímo nápomocen, neboť se v době podání podnětu ještě na žádný z kompetentních orgánů neobrátil, podrobně objasnil stěžovateli způsob ochrany jeho práv v případě, že nesouhlasí s obsahem lékařského posudku.

Pan J. K. nebyl spokojen s postupem lékařky z oboru psychiatrie, která jej nedoporučila k řízení motorového vozidla, ačkoliv u něj neshledala žádnou duševní nemoc. Stěžoval si na postup lékařky u České lékařské komory, ale neúspěšně. Protože stěžovatel se dosud neobrátil na žádný orgán státní správy, ochránce nemohl vůči žádnému úřadu provést šetření, a proto byl nucen jeho podnět odložit. Jako v ostatních obdobných případech však vysvětlil panu J. K. možnosti dalšího správného postupu, kterým se má možnost sám domoci prověření postupu lékaře. Zákon o péči o zdraví lidu mu dává možnost podat ve lhůtě do 15 dnů ode dne prokazatelného obdržení lékařského posudku žádost o přezkoumání posudku vedoucímu zdravotnického zařízení, jehož lékař posudek vydal, a to k lékaři, který posudek vypracoval. Pokud vedoucí žádosti nevyhoví, má povinnost s ní naložit jako s odvoláním a postoupit ji správnímu úřadu, který vydal rozhodnutí o registraci tohoto zdravotnického zařízení nebo je zřizovatelem tohoto zdravotnického zařízení. Ten pak o podané žádosti definitivně rozhodne.

Stížnost odboru kontroly Ministerstva zdravotnictví mohou podat bez ohledu na jakoukoliv lhůtu všichni občané podle vládní vyhlášky o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících. Ministerstvo je povinno stížnosti a podněty přezkoumávat, zejména by si mělo vyžádat posudek lékaře, přezkoumat ho a sdělit stěžovateli, jaké kroky ve věci učinilo. K tomu má ministerstvo podle vyhlášky lhůtu 30 dnů, ve složitých případech může být tato lhůta prodloužena na 60 dnů, přičemž je povinno tuto skutečnost oznámit stěžovateli.

Teprve pokud by nebyl shora uvedeným způsobem uspokojen, může se stěžovatel znovu obrátit na veřejného ochránce práv, který je již v takovém případě oprávněn postup kompetentních orgánů prověřit vlastním šetřením, a pokud zjistí pochybení, požadovat zjednání nápravy.

Podnět sp. zn.: 4380/2002/VOP/EH

Veřejný ochránce práv působil ve prospěch stěžovatelky, která se odvolala proti lékařskému posudku kliniky nemocí z povolání. Ta byla ve vydání nového lékařského posudku nečinná a věc byla ke spokojenosti stěžovatelky řádně vyřízena až po provedeném šetření.

Šetřením bylo zjištěno, že Ministerstvo zdravotnictví vyhovělo svým rozhodnutím odvolání stěžovatelky ve věci lékařského posudku. Zrušilo rozhodnutí obsahující závěr, že v daném případě nebyla při vyšetření zjištěna nemoc z povolání ani jiné poškození zdraví z práce a věc vrátilo nemocnici k vydání nového lékařského posudku, odpovídajícího nově zjištěným skutečnostem.

Klinika nemocí z povolání však zůstala v dané věci nečinná a nemoc z povolání nebyla ani po uplynutí několika měsíců prokázána či vyloučena. Paní H. B. se obrátila na ministerstvo, které její stížnost na pracovníky kliniky postoupilo řediteli dotčené nemocnice. Věc však nebyla stále dořešena. Proto se obrátila na veřejného ochránce práv. Po zahájení šetření v dané záležitosti ministryně zdravotnictví zareagovala na zjištěnou nečinnost kliniky. Dospěla rovněž k závěru, že klinika nepostupovala v dané věci správně a kontaktovala proto ředitele nemocnice. Ten uložil pracovníkům kliniky nemocí z povolání okamžité dořešení záležitosti, k čemuž vzápětí došlo.

Ochranné léčení, psychiatrické léčebny

Z této problematiky bylo v roce 2003 doručeno 13 podnětů.

Nejčastějšími podněty, kterými se veřejný ochránce práv v oblasti psychiatrické péče a ochranného léčení zabývá, jsou stížnosti na podmínky a péči v psychiatrických zařízeních, chování a přístup odborného personálu k pacientům, na režimovou léčbu na odděleních, kde probíhá ochranné léčení, jakož i na průběh přijetí a držení v psychiatrickém zařízení bez písemného souhlasu pacienta. Podněty, kterými se ochránce zabývá, je možno zjednodušeně rozčlenit do čtyř hlavních oblastí, a to:

- *životní podmínky a přístup personálu k pacientům na gerontologických odděleních,*
- *stížnosti na průběh léčby a režim oddělení, kde se vykonává ochranné léčení,*
- *komplexní stížnosti na podmínky v psychiatrické léčebně, průběh léčby, přístup odborného personálu atd.,*
- *péče o děti s poruchou chování v psychiatrických léčebnách.*

Veřejný ochránce práv se v šetřeních zabýval zejména tím, nakolik je rozlišováno, zda jde o pacienta dobrovolně či nedobrovolně hospitalizovaného; dodržováním povinnosti zařízení do 24 hodin oznámit soudu, že se ve zdravotnickém zařízení nachází pacient proti své vůli; tím, zda jsou pacienti při příjmu seznámeni s průběhem léčby, zda při každém závažnějším úkonu (např. elektrošocích) podepisují informovaný souhlas a zda je takový úkon zaznamenán do zdravotnické dokumentace; jakým způsobem je evidováno použití omezovacích prostředků a zda nedochází k jejich použití z preventivních důvodů. Dále se ochránce zaměřuje na vhodnost umístění síťových lůžek, lůžek s popruhy či lůžek s klecí.

Veřejný ochránce práv se zabývá také obsahem vnitřních předpisů zařízení a jejich dostupností pro pacienty; zamykáním pokojů v denní době z důvodu údajného narušení spánkového režimu a možného rušení ostatních pacientů v nočních hodinách, přeplněností pokojů, omezeným přístupem k dostatku tekutin či na sociální zařízení, povinným nošením ústavního oblečení; neexistencí specializovaného zařízení pro děti s poruchami chování. Zjišťuje také, zda je odborný personál školen v oblasti práv pacientů a zda jsou o svých právech pacienti informováni.

Ochranné léčení, které je jedním z ochranných opatření upravených v hlavě šesté trestního zákona, je specifické tím, že je ve většině případů vykonáváno ve zdravotnickém zařízení. Jeho účelem a cílem je stejně jako u trestů zajistit ochranu společnosti a zároveň plnit funkci preventivní. Rozlišujeme ochranné léčení sexuologické, protialkoholní, toxikologické a psychiatrické. Na veřejného ochránce práv se většinou obrací stěžova-

telé, kterým bylo uloženo ochranné léčení sexuologické. Ze šetření veřejného ochránce práv vyplývá, že mezi nejzávažnější pochybení patří veřejné čtení znaleckých posudků na psychoterapeutických skupinách, demotivačně nastavený bodovací systém, který klade přílišný důraz na hodnocení úklidu, v důsledku čehož mohou mít pacienti pocit, že nejsou léčeni, ale šikanováni, a nedostatečné odborné personální vybavení.

Podněty sp. zn.: 1485/2001/VOP/ZB a 1728/2001/VOP/ZB

Veřejný ochránce práv konstatoval pochybení v průběhu ochranné sexuologické léčby, která nebyla motivující, porušovala práva pacientů, vytvářela prostor pro šikanu a nespĺňovala svůj účel. Po doporučení veřejného ochránce práv došlo k přijetí opatření, v jejichž důsledku je atmosféra na oddělení pracovně příznivá a vytváří prostor pro komunikaci, což je základním předpokladem pro efektivní terapii.

Na ochránce se obrátil pan P. M. a paní J. P., matka pana M. P. Oběma mužům bylo uloženo ochranné léčení sexuologické na stejném oddělení psychiatrické léčebny. Podněty byly ve svém obsahu téměř shodné a upozorňovaly na průběh ochranné sexuologické léčby. V průběhu šetření veřejný ochránce práv zjistil, že do nedávné doby vykonával primář oddělení funkci ředitele léčebny, což mu omezovalo možnost plně se věnovat primariátu. Sekundární lékař byl na oddělení asi měsíc, nastoupil po odchodu mladé lékařky, která se dle vyjádření primáře nevhodně zastávala pacientů. Na oddělení působili také dvě konziliární lékařky, jedna z nich na poloviční úvazek, druhá přijížděla občasně, a psycholog. Jednalo se o oddělení režimové, za plnění úkolů – spolupráce v psychoterapii a úklid stanice – dostávali pacienti tzv. červené body, při nesplnění černé body. Jeden černý bod měl hodnotu deseti červených. Pacienti byli rozděleni do skupin A, B, C, z nichž nejnižší je skupina C. Přeřazování do vyšších skupin, s kterými jsou spojeny jisté výhody, se dělo v závislosti na počtu dosažených „kladných“ bodů. Ze skupiny A se také na základě rozhodnutí všech lékařů, psychologa a personálu oddělení navrhovalo přeřazení do ambulantního léčení. Jako velmi sporné a diskutabilní se v průběhu šetření ukázalo čtení rozsudků a znaleckých posudků na psychoterapeutických skupinách, zejména opakované čtení.

Dle zjištění veřejného ochránce práv pociťovali pacienti bodové hodnocení jako nemotivující. I když se snažili spolupracovat s terapeuti, nepostupovali v léčbě kvůli, dle jejich názoru, nespravedlivě uděleným záporným bodům za nedokonalý úklid, přestože se snažili uklidit co nejlépe, což zpětně ovlivňovalo jejich vztah k terapeutovi, který je pro úspěšnou léčbu zásadní. Veřejný ochránce práv konstatoval, že výkon ochranné léčby sexuologické je velmi náročný psychoterapeutický úkol, který předpokládá vysoce funkční tým odborníků tvořený primářem, sekundárním lékařem, psychologem a týmem psychoterapeuticky vyskolených středně zdravotnických pracovníků vedených staniční sestrou nebo staničním ošetřovatelem. Terapeutický tým byl však v době šetření veřejného ochránce práv v personální transformaci, oddělení nemělo jasné vedení, a v pacientech tak převažoval do určité míry oprávněný pocit, že vedení je v rukou ošetřovatelů a hlavně staniční sestry. Stejně tak důraz na úklid oddělení jako základní složku režimu byl posouzen jako terapeutická chyba. Atmosféra pracoviště nebyla dobrá a byla odrazem nedostatečného vedení pracoviště. Pacienti nevěděli, kdo je primářem oddělení a nikdy ho neviděli.

Jako velmi závažné se jevílo veřejné čtení posudků a rozsudků v rámci psychoterapeutické skupiny. Je zřejmé, že čtením rozsudků a znaleckých posudků mělo být dosaženo vytvoření náhledu a vědomí činu. Avšak posudek, na rozdíl od rozsudku, který je veřejnou listinou a proti jeho zveřejnění nelze nic namítat, může obsahovat natolik závažné osobní údaje, že jejich zveřejnění proti vůli toho, jehož se týkají, lze považovat za nepřipustné. Otevřený rozhovor o pacientově činu je nedílnou součástí terapie, avšak forma by měla být taková, aby v pacientech nevyvolávala pocit ponížení lidské důstojnosti.

Na základě zjištění veřejného ochránce práv provedla psychiatrická léčebna některá opatření, která vedla ke zlepšení situace na oddělení. Posudky již nebudou čteny před ostatními pacienty. Četba rozsudků bude probíhat pouze v rámci terapeutického plánu s cílem vytvoření náhledu a vědomí činu léčené osoby. Znalecké posudky budou vloženy do zdravotnické dokumentace pacientů ihned po jejich dodání příslušným soudem, což bohužel leckdy trvá nepřiměřeně dlouho.

Připomínky ochránce k bodovému ohodnocení v rámci léčby byly prostřednictvím dočasně pověřené primářky oddělení předány odborné sexuologické společnosti, aby

mohly být v rámci celé České republiky zapracovány v příslušných léčebnách do režimového systému ochranné sexuologické léčby. Na šetřeném oddělení byla vypracována nová provozní směrnice, která nově upravuje bodové hodnocení.

Problém vedení stanice, jakož i celé léčebny, vyústil v odchod ředitele a zároveň primáře oddělení z funkce. Samostatný primariát oddělení není, dle vyjádření nového ředitele, vzhledem k omezeným prostředkům psychiatrické léčebny možný. Na místo primáře oddělení bylo vypsáno výběrové řízení, zatím bohužel neúspěšné, proto byla vedením oddělení dočasně pověřena jedna z konziliárních lékařek. To nic nemění na tom, že personální problémy zcela uspokojivě vyřešeny nejsou. Nicméně atmosféra na oddělení se zdá být po přijetí shora uvedených opatření pracovně příznivá, což je základním předpokladem pro účinnou terapii.

2.1.3 Sociální zabezpečení

Z této oblasti bylo v roce 2003 doručeno 436 podnětů.

Dávky státní sociální podpory a sociální péče

Z této problematiky bylo v roce 2003 doručeno 126 podnětů.

V oblasti dávek sociální péče a dávek státní sociální podpory se v roce 2003 veřejný ochránce práv stále zabýval podněty stěžovatelů, týkajícími se zejména žádostí o prošetření postupů příslušných úřadů při rozhodování o dávkách. Veřejný ochránce práv zjišťuje pochybení spočívající zejména v nečinnosti úřadů, v nedostatečném zjištění skutkového stavu věci a v nedostatečné realizaci poučovací povinnosti vůči žadatelům o dávku. Výjimkou není ani chybné věcné posouzení nároku na dávku a na její trvání. Ve větším rozsahu než v minulých letech se setkával s nejednotnou interpretací zákonných ustanovení a diametrálně rozdílnými výstupy úřadů při správním uvážení, když při posouzení skutkové či věcně totožných podmínek docházelo ke zcela protichůdným rozhodnutím správního orgánu. V několika případech také ochránce v této oblasti konstatoval porušení principů dobré správy.

Podnět sp. zn.: 1881/2003/VOP/JH

Veřejný ochránce práv zjistil, že orgány státní sociální podpory postupovaly různým způsobem, neboť vykládají nejednotně ustanovení § 5 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře, který upravuje odečtení úhrady neprávem přijaté dávky státní sociální podpory od rozhodného příjmu. Na základě iniciativy ochránce přijalo Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen MPSV) jednotné výkladové stanovisko a rozeslalo je krajským úřadům, které metodicky vedou obce při výkonu přenesené působnosti. S tímto stanoviskem však ochránce nesouhlasí (podrobněji k této problematice viz III. část zprávy).

Na základě rozhodnutí okresního úřadu vrátil dobrovolně pan I. Š. částku dávky státní sociální podpory, kterou pobíral neprávem. Vrácení provedl jednorázovou úhradou na účet okresního úřadu. Tato úhrada mu následně nebyla odečtena z rozhodného příjmu pro účely výpočtu dávek státní sociální podpory. Výsledná dávka státní sociální podpory tedy byla vypočítána nesprávně, neboť nezohledňovala snížení příjmů stěžovatele o částku úhrady dluhu.

Stěžovatel podal neúspěšně odvolání a poté podnět k přezkoumání mimo odvolací řízení. Ministerstvo práce a sociálních věcí zrušilo napadená rozhodnutí a vrátilo věc k novému řízení. Vedoucí okresního úřadu se obrátila na MPSV s dotazem, jak má stěžovateli vyhovět, když jí počítačový program (jehož je ministerstvo garantem), neumožňuje uskutečnit matematickou operaci odečtení jednorázové úhrady dluhu.

Ministr práce a sociálních věcí považoval dopis okresního úřadu za podnět k přezkoumání předchozího rozhodnutí MPSV mimo odvolací řízení a po přezkoumání toto rozhodnutí zrušil s odůvodněním, že zákonná dikce neumožňuje jednorázovou úhradu odečíst z rozhodného příjmu. Toto stanovisko zaujal ministr na základě gramatického výkladu – příslušné ustanovení zákona připouští snížení rozhodného příjmu o úhradu neprávem pobírané dávky, jestliže oprávněná osoba z dávek státní sociální podpory uhrazuje přeplatek na dávce nebo částky dávek, které pobírala neprávem. Z uvedené věty MPSV dovodilo, že musí jít o opakovanou úhradu, když zákon užívá pojmu „uhrazuje“ srážkami z dávek státní sociální podpory. Při jednorázové úhradě není splněna ani

podmínka opakované úhrady, ani podmínka úhrady z dávek (při jednorázové úhradě poměrně vysokého přeplatku musí občan přirozeně využít i jiných zdrojů, než dávky státní sociální podpory).

Výklad zákona, ke kterému MPSV došlo v případě pana I. Š., rozeslalo krajským úřadům, které metodicky vedou obce v oblasti přenesené působnosti. Veřejný ochránce práv sice vítá, že úřady budou problematické zákonné ustanovení nyní aplikovat jednotně, citované ustanovení zákona však považuje za kontraproduktivní, neboť paradoxně znevýhodňuje ty, kteří svůj dluh uhradí jednorázově, když jednorázová úhrada dluhu na dávkách státní sociální podpory je příznivější i pro státní rozpočet. Z uvedeného důvodu připravuje ochránce využití oprávnění podle § 22 zákona o veřejném ochránci práv spočívající v návrhu vlády na novelizaci citovaného ustanovení zákona o státní sociální podpoře.

Podnět sp. zn.: 1398/2002/VOP/HV

Veřejný ochránce práv zjistil pochybení úřadu, který stěžovatele neinformoval o možnosti získat dávku sociální potřeby v mimořádném případě. Teprve ochránce mu napomohl řešit jeho svízelnou sociální situaci.

Pan J. B. si stěžoval na postup úřadu v řízení o přiznání dávek sociální péče. Veřejný ochránce práv po provedeném šetření zhodnotil situaci tak, že úřad pochybil, když po obdržení výsledku dožádaného komplexního sociálního šetření, podle jehož závěru měl příjem nulový, dříve žil z úspor a z prodeje věcí, nyní ho živí příbuzní, úspory žádné nemá, na účtu dluh 6000 Kč, při zhodnocení nezbytných životních nákladů a za situace, v níž se J. B. nacházel (trpěl mj. ischemickou chorobou srdeční se syndromy anginy pectoris III. stupně, bez nemocenského pojištění, bez zapsání do evidence uchazečů o zaměstnání, žil v rekreačním objektu), ho neinformoval o možnosti získat dávku podle ustanovení § 8a zákona o sociální potřebnosti v místě, kde se přechodně zdržuje. Konstatoval, že úřad měl J. B. poskytnout pomoc, o kterou opakovaně žádal, ve smyslu § 73 zákona o sociálním zabezpečení.

Vedoucí příslušného odboru ve vyjádření uvedla, že z uvedeného komplexního sociálního šetření nebylo patrné, že by J. B. hrozila vážná újma na zdraví, naopak, že významně spíše v opačný výrok. Veřejný ochránce práv, zejména s ohledem na nemoc pana J. B. a z ní vyplývající nutnost dietního stravování, takový výrok považoval za chybný. Úřad také pochybil, když delegoval posouzení celkové situace dožádanému orgánu, který jen prováděl sociální šetření. Ochránce vytkl úřadu také nedostatečné prošetření bytových poměrů J. B., i když seznal, že si pan J. B. celou záležitost s bytem zkomplikoval také sám, když úřad informoval nepravdivě.

Po obdržení zprávy o výsledku šetření se úřad stěžovateli písemně omluvil za to, že ho o možnosti požádat o dávku sociální péče v mimořádných případech v místě přechodného bydliště neinformoval. Pouhou omluvu však neshledal veřejný ochránce práv v kontextu celého případu dostatečným opatřením k nápravě, zejména proto, aby bylo zabráněno obdobným pochybením do budoucna. Příslušné pracovníci, která se žádostí J. B. zabývala, a vedoucí odboru, která neodborně zhodnotila zprávu o komplexním sociálním šetření, bylo pochybení vytknuto. Podle návrhu ochránce dále vydal úřad interní předpis, v němž příslušným pracovníkům uložil poskytovat žadatelům informace o možnosti žádat o tuto dávku i v případech, jestliže se zdržují na jiném území, než ve kterém mají trvalé bydliště.

Podněty sp. zn.: 5688/2001/VOP/ZG a sp. zn.: 113/2003/VOP/TŠ

Veřejný ochránce práv řešil podněty matek – samoživitelek, pečujících o nezletilé děti, v jejichž rodném listu není uveden otec dítěte. Úřady tuto skutečnost vyhodnotily jako svévolné neuplatnění nároků na výživné. Výsledkem šetření ochránce bylo přepočtení výše příjmů rozhodných pro přiznání dávky sociální péče a navrácení částek neoprávněně krácených pro neuplatnění pohledávek z titulu výživného za otce nezletilých dětí.

Paní S. F. a paní M. Š. se ve svém podnětu domáhaly přešetření postupu obecního úřadu, který jim poskytoval sníženou dávku sociální péče. Opakovaná dávka sociální potřeby jim byla rozhodnutím správního orgánu snížena o částku 800 Kč, resp. o částku 1000 Kč, neboť při stanovení výše dávky bylo přihlédnuto k tomu, že žadatelky o dávku nepožádaly soud o stanovení výživného povinné osoby (otce dítěte) pro děti ani pro sebe. Dotčený úřad přistoupil k praxi, kdy započel pro účely stanovení sociální potřeby do

příjmů i částku tzv. „zálohy na výživné“, kterou však v obou případech matka ve skutečnosti nikdy neobdržela a svůj nárok na ni ani z důvodů hodných zřetele uplatnit nemohla.

Po provedeném šetření a po posouzení celé záležitosti veřejný ochránce práv dospěl v obou případech k závěru, že dotčený úřad pochybil, postupoval v rozporu se zákonem č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů, a při správním uvážení se dopustil nesprávného hodnocení vstupní informace. Při přiznání dávky se podle ustanovení § 4 odst. 1 zákona o sociální potřebnosti přihlíží k tomu, zda občan uplatnil nárok na dávky nemocenského a důchodového pojištění, dávky státní sociální podpory, popřípadě na výživné a na příspěvek na výživu podle zákona o rodině. Při posuzování sociální potřebnosti svobodné matky, která neuplatnila nárok na výživné pro své dítě, je ovšem třeba zvažovat, zda a v jaké míře úřad k uvedeným skutečnostem přihlédně a v kterých případech tak neuvedení otce dítěte, a návazně nevymáhání výživného může mít za následek snížení výše dávky sociální péče a v kterých nikoliv. Při správním uvážení musí být brány v úvahu zjištěné důvody a okolnosti, které v konkrétní situaci jednání žadatelky ovlivnily. Je třeba odlišovat situace, kdy žadatelka o dávku sociální péče jedná účelově (například v případě, kdy s otcem dítěte udržuje kontakt), a přitom považuje za přirozené, že náklady na dítě budou plně hrazeny prostřednictvím státu, od situací, kdy se jedná o zájem dítěte, jemuž ze strany agresivního rodiče hrozí nebo by v budoucnu hrozit mohla psychická nebo fyzická újma. V takovýchto případech požadavek na stanovení výživného soudem nemusí být v zájmu dítěte či jeho matky.

Potřebné důkazy pro taková rozhodnutí musí shromáždit správní orgán, aby mohl v rámci příslušného zákona tyto okolnosti při rozhodování o výši dávky sociální péče vzít v úvahu. Pokud správní orgán takové důkazy nemá, resp. neprokáže opak tvrzení matky, je třeba vycházet z podkladů ve spisové dokumentaci, zejména pak z jejího čestného prohlášení, ve kterém uvádí, že ji otec dítěte fyzicky napadal. Tento názor je v souladu i s příslušnými metodickými pokyny a stanoviskem Ministerstva práce a sociálních věcí. Lze mít za to, že agresivita ze strany otce v případě požadavku na stanovení výživného by mohla vyústit ve fyzické násilí, proto správní orgán měl s ohledem na zájem dítěte a matky neuplatnění nároku na výživné při rozhodování o výši dávky tolerovat. Na základě stanoviska ochránce úřady přehodnotily plnění podmínek pro přiznání dávky a provedly přepočty, resp. zvýšení dávky sociální potřebnosti ve prospěch paní S. F. i paní M. Š.

Podnět sp. zn.: 2915/2003/VOP/PM

Stěžovatelka, které se narodilo mrtvé dítě v době, kdy byla vedena úřadem práce v seznamu uchazečů o zaměstnání, se marně domáhala u různých úřadů o vyplacení dávek peněžité pomoci v mateřství. Peněžítá pomoc v mateřství není dávkou sociální, ale dávkou nemocenského pojištění, což je, zejména při kumulaci specifických faktorů v postavení žadatelky, pro některé příjemce i úřady matoucí. Po poučení veřejným ochráncem práv, který úřad je pro výplatu příslušný, jí byly v plném rozsahu tyto peněžité dávky vyplaceny.

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní P. B., která v důsledku komplikací ve 33. týdnu těhotenství byla hospitalizována a porodila mrtvé dítě. Po ukončení hospitalizace byla informována, že má nárok na porodné a dávky peněžité pomoci v mateřství po dobu 14 týdnů. Porodné bylo stěžovatelce vyplaceno, ohledně výplaty peněžité pomoci v mateřství stěžovatelka uvedla, že všechny úřady, na které se obrátila, jí sdělily, že nárok asi má, nicméně žádný úřad jí tuto dávku nebyl oprávněn vyplatit. Stěžovatelka byla totiž od ledna 1999 do porodu evidována na úřadu práce a současně od ledna 2001 pobírá částečný invalidní důchod. Byla proto navíc sporná i výše dávky.

Podle zákonné úpravy je peněžítá pomoc v mateřství poskytována zaměstnankyni po dobu 14 týdnů, jestliže se dítě narodilo mrtvé, a to podle ustanovení § 12 odstavce 3. zákona č. 88/1968 Sb., o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídavcích na děti z nemocenského pojištění, v platném znění. V tomto případě se žádost podává zaměstnavateli. Podle ustanovení § 32 citovaného zákona peněžítá pomoc v mateřství náleží také občanům, kteří jsou vedeni v evidenci uchazečů o zaměstnání, což byl i případ stěžovatelky. Se žádostí o poskytnutí peněžité pomoci v případě, že je žena v době porodu evidována na úřadu práce, je nutno obrátit se na příslušnou správu sociálního zabezpečení. Otázku, v jaké výši nárok skutečně vznikl, musel v tomto případě posoudit zmíněný úřad.

Po sdělení těchto informací se stěžovatelka již obrátila na úřad oprávněný její nárok uspokojit a peněžitá pomoc v mateřství jí byla v plném rozsahu zákonné podpůrčí doby vyplacena.

Podnět sp. zn.: 1630/2003/VOP/ZV

Veřejný ochránce práv zjistil, že úřad při rozhodování o dávkách sociální péče postupoval v rozporu s platnou právní úpravou a tímto chybným postupem poškodil žadatelku o dávky v celkové výši 8 444 Kč. Po uzavření šetření byly dávky stěžovatelce doplaceny.

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní J. S. s podnětem směřujícím proti úřadu městské části (dále „ÚMČ“), jehož postup považovala za nespravedlivý. Uvedla, že přerušila studium na vysoké škole, od úřadu práce pobírala hmotné zabezpečení, po vyčerpání podpůrčí doby se obrátila na ÚMČ a v září 2002 požádala o poskytnutí dávky sociální péče. Dávka jí však byla přiznána a vyplacena až od ledna 2003, a to až na základě nové žádosti.

Veřejný ochránce práv zahájil ve věci šetření, kterým zjistil, že úřad nepostupoval správně, neboť řízení o dávkách sociální péče podléhá režimu správního řádu, pokud se na tuto oblast nevztahují zvláštní právní předpisy. Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění platném v době rozhodování o dávce, upravuje průběh řízení tak, že podle ustanovení § 18 odst. 1) se řízení zahajuje na návrh účastníka řízení nebo z podnětu správního orgánu. V tomto případě bylo řízení zahájeno v den podání žádosti o přiznání dávky, kterou žadatelka podala 23. 9. 2002. Ode dne podání běží úřadu lhůta pro rozhodnutí ve věci samé tak, že správní orgán rozhodne bezodkladně do 30 dnů, nebo ve zvlášť složitých případech do 60 dnů. ÚMČ nevyzval žadatelku k doplnění žádosti způsobem uvedeným v zákoně, zahájené řízení neukončil a nevydal ve věci rozhodnutí. Správní řízení nelze ukončit jinak než rozhodnutím, neboť správní řád jinou možnost nepřipouští, každý jiný postup je protiprávní a účastník řízení je chybným postupem správního orgánu zkrácen na svých právech, a to včetně práva na odvolání. Pochybení nezmenšuje ani to, že rozhodl o nové žádosti podané dne 6. 1. 2003, protože šlo již o další správní řízení. Příslušná pracovnice úřadu protiprávní postup nenapravila ani v průběhu šetření a trvala na tom, že k pochybení došlo ze strany paní J. S. tím, že neuvedla všechny skutečnosti nutné k rozhodnutí ve věci.

Po obdržení zprávy o průběhu šetření veřejného ochránce práv představitel ÚMČ přiznal pochybení ze strany pracovnice a přijal opatření k nápravě. Dávky sociálního zabezpečení za měsíce září, říjen, listopad, prosinec 2002 v celkové výši 8 444 Kč byly stěžovatelce doplaceny. Vedoucí odboru sociálních věcí a zdravotnictví celou záležitost podrobně rozebrala jak s dotýcnou sociální pracovnicí, tak s cílem zajištění prevence se všemi pracovnicemi oddělení sociálních věcí.

Posudková činnost lékařů v sociálním zabezpečení

Z této problematiky byl v roce 2003 doručen 21 podnět.

Podněty občanů požadující přezkoumávání posudkové činnosti lékařů v sociálním zabezpečení, zejména v návaznosti na problematiku invalidních důchodů, jsou velmi četné. A přestože spadají do působnosti veřejného ochránce práv tak, jak je stanovena zákonem o veřejném ochránci práv, nemůže ochránce žádostem stěžovatelů o přezkoumání jednotlivých posudků lékařů správ sociálního zabezpečení vyhovět. Ochránce přezkoumává toliko správní postup příslušné správy sociálního zabezpečení a České správy sociálního zabezpečení při přiznávání invalidního důchodu, z povahy věci však nemůže přezkoumávat samotné posudky lékařů. V případě, že ze strany uvedených orgánů neshledá žádná porušení právních předpisů či jiná pochybení, např. ustanovení § 8 zákona odst. 10 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví, že při posuzování plné invalidity a částečné invalidity musí lékaři okresních správ sociálního zabezpečení vycházet z lékařských zpráv a posudků o zdravotním stavu občanů v mnoha případech stěžovatelé alespoň objasní další možné právní kroky (zejména problematiku možných opravných prostředků atp.).

Veřejný ochránce práv přezkoumal postup úřadu na základě podnětu stěžovatelky pobírající částečný invalidní důchod, která namítala, že Česká správa sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) zamítla její žádost o přiznání plného invalidního důchodu. Jelikož neshledal v postupu orgánu správy sociálního zabezpečení pochybení a přezkoumávat znalecké posudky týkající se zdravotního stavu žadatelky mu podle zákona nepřísluší, objasnil alespoň podmínky pro posuzování invalidity podle platné právní úpravy. Současně jí doporučil zvážit jiné kroky, které by mohly vést ke zlepšení její tíživé sociální situace.

Paní L. H. je poživatelkou částečného invalidního důchodu, požadovala s ohledem na svůj zdravotní stav přiznání invalidního důchodu plného. Vzhledem k tomu, že její žádosti po přezkoumání zdravotního stavu ČSSZ nevyhověla, obrátila se s podnětem na veřejného ochránce práv. Vzhledem k tomu, že veřejnému ochránci práv nedává zákon možnost přezkoumávat znalecké posudky týkající se zdravotního stavu, mohl v daném případě přezkoumat pouze správnost postupu orgánů správy sociálního zabezpečení co do souladu s právními předpisy, zejména dodržení procesních ustanovení o postupu při rozhodování o invalidním důchodu. Podmínky nároku na plný invalidní důchod upravuje zákon o důchodovém pojištění, z něhož vyplývá, že pojištěnec je plně invalidní, jestliže z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu poklesla jeho schopnost soustavné výdělečné činnosti nejméně o 66 % nebo je schopen pro zdravotní postižení soustavné výdělečné činnosti jen za zcela mimořádných podmínek. Posouzení procentní míry poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti se řídí přiřazením konkrétní diagnózy k tabulkově vymezené procentní míře, jak je pro účely invalidních důchodů uvedeno v příloze č. 2 vyhlášky MPSV č. 284/1995 Sb., kterou se provádí zákon o důchodovém pojištění.

Veřejný ochránce práv paní L. H. objasnil, že při posuzování se vychází z lékařských zpráv a posudků vypracovaných odbornými lékaři. Při určování poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti pojištěnce se vychází ze zdravotního stavu doloženého výsledky funkčních vyšetření a ze schopnosti vykonávat práce odpovídající zachovaným tělesným, smyslovým a duševním schopnostem, s přihlédnutím k výdělečným činnostem, které vykonával předtím, než k takovému poklesu došlo. Dále se přihlíží k dosaženému vzdělání, zkušenostem a znalostem, i k tomu, zda jde o zdravotní postižení trvale ovlivňující schopnost výdělečné činnosti pojištěnce, zda a jak je pojištěnec na své zdravotní postižení adaptován, rovněž ke schopnosti rekvalifikace pojištěnce na jiný druh výdělečné činnosti, než dosud vykonával.

Jelikož si paní L. H. současně stěžovala na svou tíživou sociální situaci, poučil ji veřejný ochránce práv o možnostech, které by mohly vést k jejímu zlepšení, zejména o podmínkách, za kterých by mohla žádat o poskytnutí dávek sociální péče či dávek státní sociální podpory.

Důchody a řízení o nich, důchody s cizím prvkem a ostatní agenda orgánů sociálního zabezpečení

Z této problematiky bylo v roce 2003 doručeno 289 podnětů.

V obsahu podnětů pocházejících z oblasti důchodové problematiky se veřejný ochránce práv často setkává s tím, že se na něj občané obracejí v záležitostech věcného posouzení postupu České správy sociálního zabezpečení, jejích složek a Ministerstva práce a sociálních věcí. Často dochází k situacím, kdy ochránce při šetření zjistí, že ve věci došlo k procedurálnímu pochybení dotčeného úřadu, ať už se jedná o porušení platných právních předpisů o provádění sociálního zabezpečení, nebo principů dobré správy. Výjimečně dochází k porušování základních zásad správního řízení. Po nabytí účinnosti soudního řádu správního vykazovala na počátku roku 2003 nepravomocná správní rozhodnutí opakovaně nedostatek v části poučení, které neobsahovalo informaci o možnosti soudního přezkumu. Nejčastěji porušené principy se týkaly nezaručení dostatečné právní jistoty stěžovateli, obtížilo se zajištěním včasné a dostatečné odpovědi na jeho podání apod. Lze však konstatovat, že spolupráce veřejného ochránce práv s orgány správy sociálního zabezpečení je natolik dobrá, že často již v průběhu šetření bývají učiněna opatření k nápravě pochybení.

Z případů, které se v činnosti veřejného ochránce práv i v roce 2003 vyskytovaly opakovaně a jejichž náprava nebývá dotčeným úřadem včas a uspokojivě zajišťována, je možné zmínit nenároková rozhodnutí o použití mimořádného řešení individuálních

záležitostí v sociálním zabezpečení formou odstranění tvrdosti zákona. I procedura při vydávání těchto rozhodnutí se však v průběhu času ustaluje a forma rozhodnutí, která dříve vykazovala spíše znaky právního aktu učiněného ze strany rozhodujícího orgánu dobrovolně, se přibližuje správnímu rozhodnutí se všemi jeho řádnými náležitostmi.

V oblasti důchodového pojištění s cizím prvkem nebyla ani v průběhu roku 2003 přes intenzivní aktivity veřejného ochránce práv dořešena neuspokojivá situace dopadů Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi Českou a Slovenskou republikou na české občany, na které jsou takto přenášeny důsledky rozdělení Československa (více o této problematice v části III. této zprávy). Aplikace smluv s jinými státy či žádosti o přiznání nároků tam, kde podobná smlouva chybí, je spíš okrajovou záležitostí.

Specifickou agendou v oblasti sociálního zabezpečení je problematika uplatňování nároků z odškodňovacích předpisů. Touto agendou byly pověřeny orgány sociálního zabezpečení.

Jako problém vnímá veřejný ochránce práv řadu nevyřešených případů žádostí o odškodnění podle zákona č. 261/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Příčinou jsou výkladové problémy a nesrovnatelně větší počet podnětů než v případě jiných odškodňovacích zákonů. Podle ustanovení § 1 odst. 3 zákona se odškodňují občané, kteří byli v době od 15. března 1939 do 8. května 1945 z rasových nebo náboženských důvodů soustředěni do vojenských pracovních táborů na území Československa v jeho hranicích z 29. září 1938 nebo se z týchž důvodů na tomto území ukrývali. V těchto případech vede veřejný ochránce s rozhodujícím orgánem, Českou správou sociálního zabezpečení, spor o to, zda tito občané musí při podání žádosti předložit též osvědčení vydané Ministerstvem obrany podle zákona č. 255/1946 Sb., v platném znění. Přestože zákon jim tuto povinnost neukládá, a veřejný ochránce práv se domnívá, že záměrně, neboť těmto osobám se ještě v době schvalování zákona osvědčení nevydávala a z tohoto důvodu také nemohly být odškodněny již podle zákona 217/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů, Česká správa sociálního zabezpečení na předložení osvědčení trvá a výsledkem jsou mj. nebývalé průtahy Ministerstva obrany při vyřizování žádostí o vydání osvědčení, neboť není z objektivních důvodů schopno vyřídit přes 6 000 žádostí, které v uvedené souvislosti občané Ministerstvu obrany adresovali.

Druhý okruh podnětů vzešlý se zákona č. 261/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů, se týká ustanovení § 2 zákona, tedy odškodnění občanů, kteří byli vězněni mezi 25. únorem 1948 a 1. lednem 1990 a u kterých bylo rozhodnutí o jejich věznění zcela nebo částečně zrušeno podle zákona č. 119/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, nebo podle zákona č. 198/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Na veřejného ochránce práv se obracují stěžovatelé, kteří byli, často po dobu mnoha měsíců, drženi ve vazbě z důvodů uvedených v zákoně č. 119/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, ovšem z rozličných příčin nedošlo k jejich odsouzení, neexistuje tedy zrušující rozhodnutí vydané podle zákona č. 119/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a tito občané tedy nejsou oprávněnými osobami podle zákona č. 261/2001 Sb.

Podnět sp. zn.: 3171/2003/VOP/PK

Česká správa sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) napravila po doporučení veřejného ochránce práv své rozhodnutí, kterým byla chybně stanovena výše částečného invalidního důchodu. Důchod byl vypočten ve správné výši a vzniklý nedoplatek ve výši 48 956 Kč byl stěžovateli doplacen.

Paní H. T. se na ochránce obrátila s podnětem, ve kterém si stěžovala na nízkou výši svého částečného invalidního důchodu a žádala přezkoumání výpočtu důchodu. Po seznámení se s dokumenty, které stěžovatelka k podnětu připojila, ochránce konstatoval, že původní rozhodnutí ze dne 1. září 1993, kterým ČSSZ přiznala stěžovateli částečný invalidní důchod, bylo vydáno v souladu s platnými právními předpisy a ČSSZ se při výpočtu důchodu nedopustila ani jiného pochybení. Vzhledem k současně pobíranému sirotčímu důchodu, který byl vyšší než částečný invalidní důchod, byl podle ustanovení § 56 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, vyplácen ve výši jedné poloviny.

Pochybení však, jak zjistil veřejný ochránce práv, nastalo v případě vydání druhého rozhodnutí ze dne 18. července 1994, kterým ČSSZ stěžovateli ode dne 18. září 1994 odňala sirotčí důchod a současně stanovila vyšší důchodu nadále ve zkrácené výši, což bylo v rozporu se zákonem.

V rámci zahájeného šetření ochránce ČSSZ vyzval, aby se k uvedeným skutečnostem vyjádřila a zejména sdělila, z jakého důvodu nebyl po odnětí sirotčího důchodu částečný invalidní důchod stěžovatelce upraven. Ve svém stanovisku ČSSZ sdělila, že byla na základě výzvy veřejného ochránce práv provedena kontrola výpočtu částečného invalidního důchodu stěžovatelky a následná úprava při zastavení sirotčího důchodu z důvodů ukončení studia od 18. září 1994, při které bylo zjištěno pochybení. Poté byla zajištěna oprava výše vypláceného částečného invalidního důchodu od 18. září 1994 dosud.

Podle ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, v platném znění, byl stěžovatelce poukázán doplatek důchodu ve výši 48 956 Kč, následně provedena úprava částečného invalidního důchodu na plnou výši a zařizena pravidelná lhůtová výplata správné výše důchodu. ČSSZ o provedené kontrole výše vypláceného důchodu a jeho úpravě stěžovatelku vyrozuměla. Vzhledem ke zjištěné závadě v průběhu řízení bude tento případ nadále předmětem řízení o oprávněné stížnosti podle interních směrnic úřadu, jak uvedla ve své zprávě o přijatých opatřeních ČSSZ. Uvedená nápravná opatření ČSSZ shledal veřejný ochránce práv dostatečnými a šetření uzavřel.

Podnět sp. zn.: 2480/2003/VOP/TŠ

Veřejný ochránce práv šetřením zjistil, že Česká správa sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) svým postupem narušila právní jistotu stěžovatele tím, že porušila základní zásadu správního řízení spočívající v povinnosti správního úřadu zabývat se věcí svědomitě a odpovědně a vyřídit ji včas a bez zbytečných průtahů. Na podání stěžovatele z prosince 2002 reagovala vydáním rozhodnutí až koncem srpna 2003. ČSSZ po zhodnocení věci ochránce práv přijala opatření k zamezení možnému opakování podobné situace.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan J. K., který ve svém podnětu vyjádřil nespokojenost s faktem, že mu nebyl přiznán vdovecký důchod po manželce, která pobírala důchod od Sociální pojišťovny v Bratislavě. Rovněž namítal, že na jeho podání ze dne 23. 12. 2002 ČSSZ nereagovala. Uvedl, že poslední zaměstnavatel zesnulé manželky, ač po celou dobu pracovala na území České republiky, měl ke dni 31. 12. 1992 sídlo na území Slovenské republiky. Paní J. K. byl v důsledku této skutečnosti vyplácen starobní důchod Sociální pojišťovnou v Bratislavě. Nepožádala přitom ministra práce a sociálních věcí ČR o odstranění tvrdosti Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, která by v jejím případě zřejmě měla velkou naději na úspěch.

Po smrti manželky podal pan J. K. žádost o přiznání vdoveckého důchodu ČSSZ, ta ji postoupila Sociální pojišťovně v Bratislavě, protože se jedná o důchodovou dávku odvozenou od důchodu zesnulé manželky. Z důvodu odlišnosti právní úpravy vdoveckých důchodů ve slovenském právním řádu byla žádost stěžovatele Sociální pojišťovnou zamítnuta. Slovenské právní předpisy totiž poskytují vdoveckého důchodu přiznávají pouze těm vdovcům, kteří pečují alespoň o jedno nezaopatřené dítě, což není případ pana J. K. Pan J. K. proto podal dne 23. 12. 2002 další žádost o přiznání vdoveckého důchodu ČSSZ, ta však až do dne podání podnětu k ochránci, tj. do 11. 8. 2003, na ni neodpověděla. Na podání stěžovatele reagovala až vydáním rozhodnutí dne 25. 8. 2003.

Tímto postupem ČSSZ narušila nejen právní jistotu stěžovatele, kterou je povinna dodržet v rámci dobré správy, nýbrž porušila zejména zásadu správního řízení zakotvenou v ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu. Nezabývala se totiž věcí stěžovatele svědomitě a odpovědně a nevyřídila ji včas a bez zbytečných průtahů. Ze strany dotčeného úřadu již došlo k nápravě i k přijetí opatření k tomu, aby se obdobná situace neopakovala.

2.1.4 Stavby a regionální rozvoj

V roce 2003 byly z této oblasti doručeny 274 podněty.

Územní řízení a územně plánovací dokumentace

Z této problematiky bylo v roce 2003 doručeno 70 podnětů.

V územních řízeních vedených stavebními úřady se veřejný ochránce práv opakovaně setkal s posouzením návrhu stěžovatele v rozporu s územně plánovací dokumentací a přistoupil ke zjednání nápravy. Naopak u podnětů občanů směřujících proti schváleným

územním plánům obcí musel vyslovit svou nepřislušnost, neboť se jedná o výkon samosprávy, na niž se působnost ochránce nevztahuje.

Podnět sp. zn.: 290/2003/VOP/MH

Na veřejného ochránce práv se obrátila stěžovatelka s podáním, v němž vyjadřovala nesouhlas s postupem obce při schvalování změny územního plánu. Obec jí nevyhověla, když její pozemek nezařadila do územního plánu jako stavební. Podnět ochránce musel odložit, neboť schvalování územního plánu a jeho změny spadají do samostatné působnosti obce, kde je působnost veřejného ochránce práv vyloučena.

Veřejnému ochránci práv byla doručena stížnost paní H. A. na postup obce Č. v souvislosti se zařazením jejího pozemku jako stavebního, a to za účelem výstavby rodinného domku. Namítala, že obecní úřad ústy bývalého starosty s využitím dotčeného pozemku k výstavbě rodinného domku souhlasil, a odkázala na přípis obecního úřadu, kde tato informace byla potvrzena. Na základě tohoto dokumentu se paní H. A. rozhodla přistoupit k zadání zpracování dokumentace k územnímu řízení, což se posléze ukázalo jako zcela zbytečné, neboť obec následně odmítla udělit souhlas se zásahem do obecních pozemků a rovněž odmítla zařadit daný pozemek v připravovaném územním plánu jako stavební.

Veřejný ochránce práv stěžovatelce sdělil, že se při výkonu své funkce s podobnými konflikty vyvolanými rozdílnými názory na funkční využití území setkal již vícekrát. V odpovědi konstatoval, že do jisté míry jsou tyto konflikty vyvolány již samotnou povahou územního plánování. Jde totiž o činnost, v jejímž rámci je nutno řešit střety zájmů samosprávy na rozvoji obce, zájmů dotčených orgánů státní správy a v neposlední řadě i zájmů jednotlivých vlastníků nemovitostí. V procesu pořizování územně plánovací dokumentace se tříbí názory na limity využití území a výsledné řešení je vždy dílem kompromisu mezi zmíněnými stranami pomyslného sporu, jenž má své kořeny v rozdílných názorech na využití území. Veřejný ochránce práv stěžovatelce sdělil, že územní plán ve své kompromisní podobě nemůže vyjadřovat všechny zájmy a postoje zúčastněných subjektů.

Definitivní podoba územního plánu je pak předmětem rozhodnutí zastupitelstva. Vzhledem k tomu, že dle zákona o obcích náleží pravomoc schvalovat územní plán do samostatné působnosti obce, nemůže veřejný ochránce práv rozhodnutí zastupitelstva o podobě změny územního plánu ovlivnit. Ze zákona o veřejném ochránci práv jsou z jeho působnosti totiž vyloučeny věci spadající do samostatné působnosti obcí.

K danému případu ochránce závěrem poznamenal, že stávající úprava pořizování územně plánovací dokumentace bohužel neposkytuje právům vlastníků a uživatelů nemovitostí dostatečnou ochranu. Proti zamítnutí námitek (připomínek) se totiž nelze odvolat, stejně jako nelze dát postup pořizovatele přezkoumat soudem. Ve smyslu stavebního zákona se na projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Tato právní úprava je předmětem kritiky již delší dobu, stále však platí, a proto je nutno ji respektovat. Stěžovatelka byla informována, že se připravuje věcný záměr nového stavebního zákona, který předpokládá, že nesouhlasné rozhodnutí o námitkách bude možné přezkoumat soudem.

Nečinnost v řízeních vedených stavebními úřady

Z této problematiky byl v roce 2003 doručen 71 podnět.

Jako jeden z nejčastěji řešených problémů v oblasti veřejného práva stavebního se jeví nečinnost příslušných úřadů ve správním řízení, ale též při vyřizování podnětů občanů. Dle zkušeností získaných při vyřizování podnětů bylo v případě nečinnosti zjištěné v případě tzv. pověřených obecních úřadů a úřadů s rozšířenou působností v oblasti stavebního řádu málokdy příčinou takového stavu pracovní přetížení hodnoceného stavebního úřadu. Nejčastěji se vyskytovaly případy, kdy se stavební úřad nesprávně nebo nedostatečně zabýval určitou záležitostí a v důsledku toho se nedostatečně vypořádal s otázkou, zda je či není právní důvod vést z úřední povinnosti určité řízení dle stavebního zákona. V roce 2003 se nečinnost projevila i v případě správních řízení vedených krajskými úřady. Na tuto skutečnost mělo patrně určitý vliv i zrušení okresních úřadů k 31. 12. 2002. Jak vyšlo v mnohých případech najevo, krajské úřady převzaly

k 1. 1. 2003 k dořešení odvolání a podněty občanů, které nebyly dokončeny okresními úřady, přičemž výjimkou nebyla situace předchozí dlouhodobé nečinnosti okresního úřadu (půl roku a více), který (s vyhlídkou ukončení činnosti) nevyvíjel snahu k dořešení zejména složitějších případů. V několika případech bylo dokonce zjištěno, že krajské úřady některé neuzavřené záležitosti k vyřízení vůbec nepřevzaly. K jejich dohledání a dořešení došlo teprve na základě stížností občanů, případně byly zjištěny v souvislosti s řešením jiných otázek.

Průtahy ve stavebním řízení nejsou vždy způsobeny nečinností správního úřadu. Je třeba také zmínit nadbytečné a mnohdy neodůvodněné vyžadování stanovisek a vyjádření nejrůznějších orgánů státní správy a správců inženýrských sítí. Zbytečné zatěžování stavebníků se pak projevuje v prodlevách při vyřizování jejich podání, kdy stavební úřady řízení přerušují, aby si stavebník ve lhůtě stanovené úřadem vyžadovaná stanoviska opatřil. V odvolacím řízení či v rámci šetření veřejného ochránce práv se pak následně zjišťuje, že stavební úřad vyžadoval některá stanoviska bez zákonného podkladu a zbytečně.

Velkým problémem nadále zůstává realizace výkonu rozhodnutí vydaných stavebními úřady, a to zejména pokud jde o nařízení odstranění stavby či nařízení udržovacích prací. Stavební úřady se musí čím dál častěji potýkat s nekáznými stavebníky, kteří odmítají plnit pravomocná rozhodnutí ukládající jim povinnost například odstranit stavbu či provést na stavbě udržovací práce, které jim stavební úřad nařídil. Veřejný ochránce práv zaznamenal případy, kdy stavební úřady sice uložily stavebníkovi pokutu za nesplnění pravomocného rozhodnutí, k jeho výkonu však nepřikročily. Přitom je třeba zdůraznit, že povinnost vykonat rozhodnutí plyne pro stavební úřady ze správního řádu a nečinnost tohoto druhu patří k závažným pochybením při výkonu státní správy.

Nechť přistoupit k nucenému splnění rozhodnutí často pramení z nutnosti nést náklady na náhradní výkon rozhodnutí za neukázněné stavebníky. Stavební úřady jsou v této věci pod silným tlakem samosprávných orgánů, které odmítají uvolnit finanční prostředky na exekuce (zejména pokud jde o hrazení nákladů na sankční demolice a udržovací práce na soukromých objektech) za situace, kdy není vůbec jisté, zda se vynaložených finančních prostředků po stavebníkovi zpětně domohou. Nečinnost stavebních úřadů na úseku exekucí je tématem pro vážnou diskusi o změně stávajícího systému, kdy náklady na výkon rozhodnutí hradí obce ze svých rozpočtů. Stávající praxe, kdy jsou případy odstranění nelegálních staveb vzácnou výjimkou, je do budoucna neudržitelná a musí být v rámci chystané rekodifikace stavebního práva předmětem zvýšené pozornosti. Rezignace na výkon rozhodnutí stavebního úřadu závažným způsobem narušuje principy právního státu.

Podnět sp. zn.: 4342/2002/VOP/SN

Na veřejného ochránce práv se obrátili stěžovatelé s požadavkem, aby zasáhl proti nečinnosti stavebního úřadu v řízení o jejich žádosti o povolení drobné stavby oplocení jejich pozemků. Příklad, který se jevil na první pohled jako jednoduchý, zůstával nedořešen od roku 1997. Šetřením ochránce vyšlo najevo, že jde o důsledek nečinnosti jiného správního orgánu příslušného rozhodnout o návrzích na vyvlastnění uvedených pozemků, které uplatnila obec také již v r. 1997. Stavební úřad hodnotil předmět vyvlastňovacího řízení jako předběžnou otázku pro vlastní rozhodnutí ve stavebním řízení. Po zákroku ochránce bylo vydáno rozhodnutí o zamítnutí obou návrhů na vyvlastnění. Tím mohlo být ukončeno v souladu se zákonem také stavební řízení vedené stavebním úřadem.

V rámci součinnosti se stavebním úřadem veřejný ochránce práv zjistil, že cca měsíc poté, co manželé J. P. a L. P. požádali o vydání stavebního povolení, uplatnila obec B. u stavebního úřadu dva návrhy na vyvlastnění předmětných pozemků stěžovatelů. Stavební úřad vyhodnotil započaté vyvlastňovací řízení jako předběžnou otázku v řízení stavebním a toto rozhodnutím přerušil.

Vedení vyvlastňovacího řízení bylo svěřeno v souladu se stavebním zákonem jinému stavebnímu úřadu v B. Také toto vyvlastňovací řízení bylo následně přerušeno, a to z důvodu neúplnosti návrhů na vyvlastnění. V důsledku toho bylo blokováno i dokončení stavebního řízení a tento stav přetrvával následujících 6 let. Po celou dobu nedoplnila obec B. své návrhy v souladu s požadavkem úřadu příslušného vést vyvlastňovací řízení. Tento úřad však dospěl k názoru, že ve vyvlastňovacím řízení za těchto podmínek nejen že nelze pokračovat, ale že dokonce musí zůstat navždy přerušeno. Takto by zůstalo pochopi-

telně přerušeno i stavební řízení o žádosti o stavební povolení oplocení předmětných pozemků.

Lze dodat, že hlavním důvodem, proč obec B. navrhla vyvlastnění pozemků manželů J. P. a L. P., byla existence nepovolené stavby hřiště na jednom z pozemků. Svoji úlohu tu sehrál i fakt, že předmětné pozemky jsou dle územního plánu obce B. funkčně určeny zčásti jako „veřejná zeleň“ a zčásti jako „sportovní plochy“. Přesto tím vším ještě nebyl prokázán účel, pro který by bylo možné pozemky vyvlastnit. Dle stavebního zákona lze ve veřejném zájmu vyvlastnit pozemky pro veřejně prospěšné stavby, pokud jsou uvedené v závazné části schválené územně plánovací dokumentace. Jinými slovy, v tomto konkrétním případě by v její závazné části např. musela výslovně figurovat „stavba hřiště“, tak tomu ale nebylo. Jestliže navíc návrhy obce B. na vyvlastnění nebyly doplněny požadovaným způsobem ve stanovené lhůtě ani později, nelze dovést skutečný zájem na pokračování vyvlastňovacích řízení. Nedoplnil-li účastník řízení návrh nebo neodstranil-li jeho vady ve stanovené lhůtě, správní úřad návrhu nevyhoví a tento zamítne pro porušení povinnosti účastníka řízení spolupracovat se správním úřadem.

Úřad příslušný vést vyvlastňovací řízení ukončil na základě stanoviska veřejného ochránce práv obě vyvlastňovací řízení zamítnutím návrhů obce B. Případ je veřejným ochráncem práv dále sledován, neboť zamítnutí návrhů na vyvlastnění představuje teprve první důležitý krok na cestě k nápravě nežádoucího stavu spočívajícího v několikaleťtém protahování souvisejících správních řízení. Po nabytí právní moci zamítavých rozhodnutí ve věci vyvlastnění je na stavebním úřadu v B., aby přikročil k dokončení výše uvedeného řízení stavebního.

Podnět sp. zn.: 376/2003/VOP/MH

Veřejný ochránce práv řešil stížnost na nečinnost stavebního úřadu při výkonu jím vydaného rozhodnutí. Stavební úřad nehodlal vykonat rozhodnutí o nařízení udržovacích prací s odkazem na nedostatek finančních prostředků. Po intervenci ochránce u tajemníka úřadu zahájil stavební úřad exekuci a na své náklady nařízené práce provedl.

Veřejný ochránce práv obdržel podnět J. D., v němž žádala ochránce o prošetření postupu stavebního úřadu B.-s. v souvislosti s řešením jejích stížností na zhoršující se stav bytu v domě a neplnění pravomocného rozhodnutí o nařízení udržovacích prací. Na základě stížnosti ochránce oslovil s žádostí o součinnost v uvedené kauze nejprve stavební úřad. Vedoucí stavebního úřadu ochránci sdělil, že v případě nesplnění rozhodnutí o nařízení udržovacích prací přichází v úvahu vymáhání splnění povinnosti uložené v rozhodnutí postupným ukládáním pokut, přičemž úhrn všech pokut nesmí podle platného správního řádu převyšovat u občana částku 500 Kč.

Protože veřejný ochránce práv s návrhem postupu nastíněného stavebním úřadem nesouhlasil, zaslal vedoucímu stavebního úřadu dopis, ve kterém uvedl, že v daném případě stavebním úřadem zvolený exekuční prostředek sice nejméně postihuje majitele domu, v žádném případě však nevede k cíli, tj. splnění povinnosti provést udržovací práce. Daný exekuční prostředek byl proto zvolen zcela nevhodně a v rozporu s ustanovením § 77 správního řádu a stavební úřad by měl přistoupit k náhradnímu výkonu a na své náklady nařízené práce provést. Stavební úřad s odkazem na výše uvedené konstatoval, že provedení výkonu rozhodnutí ochráncem navrženým způsobem brání neexistence disponibilních prostředků k takovým účelům, přičemž jde o celoměstský, krajský i celospolečenský problém. I samotné vymáhání vynaložených nákladů na zajištění předmětných udržovacích prací by bylo podle stavebního úřadu neúměrně zdlouhavé a vynaložené prostředky by mohly daleko citelněji chybět na jiných naléhavějších rozpočtových položkách.

S ohledem na shora popsané skutečnosti ochránci nezbylo než se obrátit na tajemníka úřadu jako osobu odpovědnou za výkon státní správy přenesené na Úřad městské části B.-s. Veřejný ochránce práv konstatoval, že stavební úřad nemůže argument o nemožnosti výkonu rozhodnutí opírat o nedostatek finančních prostředků, neboť tento důvod žádný právní předpis jako důvod zamítnutí či zastavení exekuce nezná. Ochránce v této souvislosti odkázal na ustálenou judikaturu Ústavního soudu (např. IV. ÚS 55/94, II. ÚS 71/99, I. ÚS 663/01), podle níž soudy ani správní orgány nemohou omlouvat svou nečinnost, ať už v řízení samém či v řízení o výkon rozhodnutí, nedostatkem finančních prostředků. Stavební úřad posléze přistoupil k vydání příslušných opatření, na základě kterých byl proveden výkon rozhodnutí náhradním výkonem a udržovací práce byly na náklady Městské části B.-s. provedeny.

Užívání staveb

Z této problematiky byly v roce 2003 doručeny 73 podněty.

Veřejný ochránce práv se i v roce 2003 opakovaně setkal s nečinností stavebních úřadů při posuzování zdravotní nezávadnosti a bezpečnosti staveb. V takovém případě působil k aktivování nástrojů, k jejichž aplikaci mají stavební úřady přistupovat ex offio. Časté byly také případy obcházení provedení kolaudačního řízení a dlouhodobého zneužívání zkušebního provozu tak, aby stavebník mohl užívat ještě nezkolaudovanou stavbu, aniž splnil požadavky dotčených orgánů státní správy (např. týkajících se provedení protihlukových opatření). V některých případech povolily stavební úřady zkušební provoz stavby dokonce bez jakéhokoliv časového omezení a umožnily tak stavebníkovi užívání dosud nezkolaudované stavby po dobu, kterou si sám určí, tj. do doby provedení kolaudačního řízení, které se zahajuje výlučně na návrh stavebníka.

Podnět sp. zn.: 1065/2003/VOP/SN

Šetřením podnětu nájemce bytu v domě, ohroženém probíhající ražbou průzkumných štol pro příští stavbu tunelů, zjistil veřejný ochránce práv nečinnost příslušného stavebního úřadu. Úřad nenařídil vyklizení stavby, ač objektivně hrozila újma na životě a majetku nájemců. Nápravu provedl až po upozornění veřejného ochránce práv.

Veřejný ochránce práv se zabýval podnětem pana S., nájemce jednoho z bytů v domě v městě B., nacházejícím se v závadném stavebním stavu. Nájemce poukázal na ražbu průzkumných štol pro příští stavbu dopravních tunelů vedenou zčásti také pod zmíněným domem a namítal nečinnost příslušného stavebního úřadu. Na stavební úřad se opakovaně bezúspěšně obracel také vlastník samotné stavby. Šetření ochránce prokázalo nečinnost úřadu. Jednalo se o typický případ toho, kdy je stavební úřad povinen bezodkladně posoudit, není-li důvod k postupu dle odpovídajících ustanovení stavebního zákona, především k nařízení zabezpečovacích prací nebo k nařízení vyklizení stavby. Pokud některý z uvedených důvodů vznikne, stavební úřad postupuje dle příslušných ustanovení stavebního zákona z úřední povinnosti. Vyšlo najevo, že až na výjimku, kdy bylo nařízeno vyklizení několika bytů z důvodu statického ohrožení stavby, stavební úřad věc neposuzoval podle žádného z hledisek, která pro takový účel stanoví stavební zákon. Nejzávažnější problém v této souvislosti představovala skupina dosud nevyklizených, zdravotně závadných bytů v domě, jehož vadný stavební stav navíc nezaručoval bezpečnost obyvatel. Po zásahu veřejného ochránce práv nastal ve věci obrat, stavební úřad vydal rozhodnutí o vyklizení zbývajících bytů. V případě nařízení vyklizení bytových jednotek stavebním úřadem je povinností pronajímatele zajistit stávajícím nájemcům bytovou náhradu. Pronajímatel se v takovém případě může s žádostí o zajištění náhrady obrátit na obec.

Šetřením veřejný ochránce práv zjistil, že stavební úřad nikdy neposuzoval otázku důvodu k nařízení zabezpečovacích prací v případě uvedené stavby, přestože bylo od samého počátku možno předpokládat její statické narušení v důsledku výše zmíněné dopravní stavby. V případě, že stavba svým stavem ohrožuje život nebo zdraví osob, není ji však třeba ihned odstranit, nařídí ex offio stavební úřad provedení neodkladných zabezpečovacích prací vlastníku stavby. Nachází-li se stavba v takovém stavu, že bezprostředně ohrožuje život nebo zdraví osob, nařídí stavební úřad uživatelům stavby její vyklizení. V tomto případě došlo k vyklizení všech bytů předmětného bytového domu, avšak postupně, z velké části až na základě působení veřejného ochránce práv. Prvních několik bytů bylo vyklizeno z důvodu, že stavební úřad sám shledal zhoršení stavebního stavu objektu v důsledku ražby výše zmíněných štol. K dalšímu nařízení vyklizení přikročil stavební úřad v průběhu šetření věci veřejným ochráncem práv až poté, co ochránce opakovaně vyzýval stavební úřad k podání zprávy, jak hodlá řešit záležitost zbývajících, prokazatelně zdravotně závadných a neobyvatelných bytů (IV. kategorie, se zjištěním kontaminace plísněmi ve všech případech, bez funkčních WC). V této věci bylo tedy dosaženo nápravy na základě zásahu veřejného ochránce práv, a to už v průběhu jeho šetření.

Podnět sp. zn.: 499/2003/VOP/KČ

Veřejný ochránce práv zjistil celou řadu závažných pochybení stavebního úřadu, v jejichž důsledku více než devět let trvalo faktické užívání stavby jatek k porážce zvířat a masné výrobě na základě tzv. zkušebního provozu. I když původní rozhodnutí o prozatímním užívání stavby bylo omezeno na 6 měsíců, nebylo do doby šetření ochráncem vydáno řádné kolaudační rozhodnutí, které by stanovilo omezující podmínky provozu jatek, umístěných v obytné zástavbě. Po ukončení šetření zahájil stavební úřad kolaudační řízení, v němž bude provoz regulován, porážku provozovatel ukončil a ochránce bude případ nadále sledovat.

Provozovna porážky a masné výroby byla umístěna v obytné zástavbě přímo na návsi obce P. a provoz narušoval kvalitu bydlení v jejím okolí hlukem, zápachem a znečišťováním vod. Územní rozhodnutí na stavbu provozovny bylo vydáno stavebním úřadem města V. již v roce 1993 s tím, že se bude jednat o porážku malého rozsahu, která bude probíhat pouze jeden den v týdnu. V roce 1994 bylo po dokončení stavby vydáno povolení k prozatímnímu užívání stavby za účelem jejího vyzkoušení (tzv. zkušební provoz). Povolení bylo omezeno na 6 měsíců, nebyla v něm však nikde výslovně zakotvena podmínka, že porážka dobytka a prasat bude omezena určitým maximálním rozsahem a že bude probíhat jen jeden v týdnu. Tato podmínka nicméně vyplývala z územního rozhodnutí a z podkladů předložených stavebníkem v územním řízení. Přesto stavební úřad zůstal nečinný, když uživatel provozovny na základě stanoviska tehdejší okresní veterinární správy zvýšil četnost porážky až na 20 kusů prasat a 7 kusů skotu denně. Přitom uvedený posudek okresní veterinární správy se vztahoval výhradně k omezení rozsahu porážky kapacitou chladíren a nezohledňoval další shora uvedené faktory.

Kvůli špatné koordinaci mezi okresní veterinární správou a stavebním úřadem tak v roce 1997 došlo k tomu, že čistička odpadních vod provozovny nedokázala zvládnout naddimenzovanou kapacitu porážky a došlo ke znečištění obecního potoka krví jatečných zvířat. Za to byla provozovateli uložena vodoprávním úřadem pokuta. Stavební úřad, místo aby zasáhl, vydal nové povolení ke zkušebnímu provozu stavby, a to až do doby zprovoznění nové čističky odpadních vod. Tu provozovatel nikdy nezprovoznil a místo toho skladoval od té doby odpadní vody v jímkách, které vyvážel fekálním vozem.

Tak byla stavba bez jakékoliv kolaudace, pouze na základě povolení k prozatímnímu užívání stavby, provozována až do roku 2003, kdy proběhlo šetření veřejného ochránce práv. V průběhu provozu byly opakovaně porušovány veterinární a hygienické předpisy a docházelo dokonce k útěkům jatečných zvířat. Množily se i stížnosti občanů na obtěžování hlukem, zvuky souvisejícími s porážkou zvířat, a to často i v nočních hodinách, a zápachem z provozu a shora uvedených jímek.

Po obdržení zprávy veřejného ochránce práv, která zkoumala příčiny současného stavu hluboko do minulosti a obsahovala celý seznam pochybení stavebního úřadu, začal stavební úřad ve spolupráci s krajskou veterinární správou přijímat opatření k nápravě. Výsledkem bylo zahájení kolaudačního řízení. Provozovatel v jeho průběhu stavebnímu úřadu písemně oznámil, že porážku bezodkladně ukončí a do budoucna hodlá provozovat už pouze masnou výrobu. Ochránce případ nadále sleduje.

Podnět sp. zn.: 5201/2002/MH

V rámci šetření stížnosti na hluk z provozu na pozemní komunikaci veřejný ochránce práv shledal pochybení stavebního úřadu při opakovaném prodloužování předčasného užívání stavby bez časového omezení a bez kladného stanoviska orgánu ochrany veřejného zdraví. Nápravu po šetření ochránce zjednal krajský úřad.

Veřejný ochránce práv obdržel podání paní J. Z., která jej žádala o prošetření postupu odboru stavebního a oddělení dopravy Magistrátu města L., a to v souvislosti s rekonstrukcí ulice v L. Podstatou podnětu byla stížnost na neúměrnou hlučnost jak ve venkovním prostoru, tak i uvnitř obytných domů. Stěžovatelka poukazovala na to, že blízké hypermarkety B. a B. nemají zajištěnu vlastní příjezdovou komunikaci a těžká nákladní doprava (zásobování) je vedena v bezprostřední blízkosti obytné zástavby.

Veřejný ochránce práv zahájil ve věci šetření, v jehož průběhu zjistil, že stavební úřad v rozporu se zákonem prodloužil termín předčasného užívání stavby výše popsané pozemní komunikace, aniž si k tomu vyžádal stanovisko příslušné krajské hygienické stanice. Učinil tak přesto, že měl k dispozici negativní stanovisko krajského hygienika,

v němž vyjádřil nesouhlas s uvedením dané stavby do trvalého užívání (nesouhlas s kolaudací). Navíc ve svém rozhodnutí ani nestanovil dobu, po kterou měla být stavba, vzhledem k neprovedení protihlukových opatření nedokončená, předčasně užívána.

V závěrečné zprávě o výsledku šetření ochránce uvedl, že Magistrát města L. vykonávající státní správu na úseku stavebního řádu poškodil obyvatele jedné z ulic tím, že svým rozhodnutím umožnil užívat pozemní komunikaci nevyhovující z hygienického hlediska a navíc závažným způsobem zasáhl do právní jistoty uživatelů objektů, neboť časově neomezil dobu, po kterou měla být stavba předčasně užívána. Toto pochybení napravil v řízení mimo odvolání krajský úřad, který svým rozhodnutím lhůtu omezil na 6 měsíců od nabytí právní moci svého rozhodnutí.

Zpřístupnění informací osobám mimo okruh účastníků stavebního řízení

Z této problematiky bylo v roce 2003 doručeno 18 podnětů.

Veřejný ochránce práv se opakovaně setkal s případy, kdy stavební úřady odmítly osobám, které nebyly účastníky řízení, poskytnout informace a zpřístupnit stavební dokumentaci. Stavební úřady je také nepoučily o možnosti domáhat se přístupu prostřednictvím ustanovení § 133 stavebního zákona, z něhož plyne povinnost stavebního úřadu archivujícího stavební dokumentaci vést správní řízení a vydat správní rozhodnutí v případě, že žádosti o zpřístupnění dokumentace nehodlá vyhovět. Podle tohoto ustanovení mají právo nahlížet do dokumentace a pořizovat si z ní výpisy mimo jiné osoby, které prokáží odůvodněnost svého požadavku.

Podnět sp. zn.: 4375/2002/VOP/MH

Veřejný ochránce práv v rámci šetření shledal pochybení stavebního úřadu při poskytování informací a zpřístupnění stavební dokumentace osobám, které nebyly účastníky řízení, neboť o jejich žádosti na zpřístupnění dokumentace stavby nerozhodl ve správním řízení.

Veřejnému ochránci práv byla doručena stížnost, v níž manželé S. uváděli, že se obrátili na stavební úřad s žádostí o poskytnutí kopie kolaudačního rozhodnutí na stavbu domácí dílny souseda. Stavební úřad jim pouhým dopisem sdělil, že ve smyslu stavebního zákona nejsou účastníky kolaudačního řízení, proto jim kolaudační rozhodnutí neposkytne. V této souvislosti požádali ochránce o radu a pomoc. Veřejný ochránce práv jim doporučil obrátit se na stavební úřad s novou žádostí dle ustanovení § 133 stavebního zákona, z něhož plyne povinnost stavebního úřadu archivujícího stavební dokumentaci vést správní řízení a vydat správní rozhodnutí v případě, že žádosti o zpřístupnění dokumentace nehodlá vyhovět. Opačným způsobem by totiž bylo odňato žadateli právo opravného prostředku proti zamítavému rozhodnutí stavebního úřadu a s tím související právo na přezkoumání zákonnosti a správnosti postupu stavebního úřadu jeho nadřízeným orgánem.

Manželům S. bylo sděleno, že by v případě nevyhovění žádosti o umožnění nahlédnout do uložené dokumentace bylo dle stavebního zákona třeba vést o této žádosti správní řízení a formou rozhodnutí ji zamítnout. V zájmu odstranění možných pochybností o správnosti dalšího postupu v uvedené věci zaslal ochránce odpověď na vědomí vedoucimu stavebního úřadu.

Ostatní působnost na úseku staveb a ostatní působnost MMR

Z této problematiky byly v roce 2003 doručeny 42 podněty.

Na veřejného ochránce práv se opakovaně obrátili občané, kteří se cítili být diskriminováni uplatňovanou bytovou politikou ze strany Ministerstva pro místní rozvoj. V jednom případě ochránce využil svého zvláštního oprávnění a obrátil se na vládu ČR s doporučením změny zákona o Státním fondu bydlení. Ochránce se rovněž setkal s chybnou interpretací některých institutů hřbitovního a pohřebního práva a zjednal u příslušného úřadu nápravu.

Podnět sp. zn.: SZD 22/2003/VOP/MH

Na základě informací o provozu zařízení hrubým způsobem narušujících pietu v okolí hřbitovů zahájil veřejný ochránce práv z vlastní iniciativy šetření

ve věci zřizování ochranných pásem kolem hřbitovů dle zákona o pohřebnictví. Podle tohoto zákona lze předejit umístění staveb narušujících důstojnost veřejných pohřebišť, a tedy i památku zesnulých, zřízením stometrového ochranného pásma kolem hřbitova. V průběhu šetření se ochránce dostal s Ministerstvem pro místní rozvoj (dále jen „MMR“) do sporu. Spor po doložení názoru ochránce expertním stanoviskem Právnické fakulty MU Brno skončil přijetím navrhovaných opatření ochránce.

V současné době se zásahy státu na úseku hřbitovního a pohřebního práva opírají o zákon o pohřebnictví, jenž v zájmu ochrany piety a důstojnosti pohřebišť zavedl institut ochranných pásem okolo veřejných pohřebišť. Přijetím tohoto institutu veřejnoprávní povahy dal zákonodárce do rukou vlastníkům veřejných pohřebišť (tj. obcím, církvím a náboženským společnostem) právní nástroj k ochraně piety míst posledního odpočinku zemřelých. Podle citovaného ustanovení se okolo veřejných pohřebišť zřizuje v šíři nejméně 100 m ochranné pásmo. Stavební úřad může v tomto ochranném pásmu zakázat nebo omezit provádění staveb, jejichž změny nebo činnosti, které by byly ohrožovány provozem veřejného pohřebiště nebo by mohly ohrozit řádný provoz veřejného pohřebiště nebo jeho důstojnost.

MMR, coby ústřední orgán státní správy na úseku pohřebnictví, původně trvalo na tom, že z citovaného ustanovení nelze dovodit povinnost zřídit u všech veřejných pohřebišť ochranné pásmo, ale pouze u nově zřizovaných či rozšiřovaných hřbitovů. Proti tomu stály opačné názory pro obligatorní zřízení ochranných pásem u všech veřejných pohřebišť bez rozdílu, tj. stávajících i nových. Do sporu se posléze vložil veřejný ochránce práv, jenž v rámci své činnosti získal informace o rušení piety pohřebišť v důsledku umístění staveb, které svým charakterem a provozem vyvolaly negativní reakce veřejnosti. Konkrétně šlo o umístění nočního klubu poskytujícího erotické služby a provozujícího vinárnu.

Na základě těchto podnětů se rozhodl zahájit z vlastní iniciativy šetření s tím, že o stanovisko k dané věci požádal MMR. V průběhu šetření se ochránce dostal s ministerstvem do sporu ve věci zřizování ochranných pásem kolem hřbitovů dle zákona o pohřebnictví. Podle citovaného zákona lze předejit umístění staveb narušujících důstojnost veřejných pohřebišť, a tedy i památku zesnulých, zřízením stometrového ochranného pásma kolem hřbitova.

Ochránce zastával názor, že dle zákona o pohřebnictví je povinnost uvedené ochranné pásmo zřídit, ministerstvo naopak trvalo na tom, že takovou povinnost ze zákona dovodit nelze. Ochránce si proto nechal zpracovat odborné stanovisko z Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, které se přiklonilo k tomu, že zákon o pohřebnictví povinnost zřídit ochranné pásmo ukládá. Ochránce posléze vyzval ministerstvo, aby prostřednictvím metodické a odborné činnosti vůči krajům a obcím zajistilo zjednání nápravy, jinými slovy přehodnotilo své dosavadní stanovisko a vyrozumělo o povinnosti zřídit ochranná pásma u všech veřejných pohřebišť jejich vlastníky. MMR se po seznámení s argumenty uvedenými v odborném stanovisku právnické fakulty rozhodlo přehodnotit svůj dosavadní právní názor a prostřednictvím svých webových stránek informovat provozovatele a vlastníky veřejných pohřebišť o povinnosti zřizovat ochranná pásma.

Podnět sp. zn.: 2288/2002/VOP/TL/FG

Veřejný ochránce práv využil svého zvláštního oprávnění a obrátil se na vládu s doporučením, aby předložila novelu zákona č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon“). Novela by měla stanovit základní podmínky pro čerpání prostředků z fondu a zejména přesně vymezit okruh oprávněných osob, které je v současné době upraveno včetně věkového omezení žadatelů v příslušném nařízení vlády. Ochránce požadoval upravit celou problematiku zákonem.

Na veřejného ochránce práv se obrátil L. H. s podnětem, v němž žádal, aby se veřejný ochránce práv zasadil o zrušení věkové podmínky v nařízení vlády č. 97/2002 Sb., o použití prostředků Státního fondu rozvoje bydlení formou úvěru na úhradu části nákladů spojených s výstavbou bytu osobami mladšími 36 let (dále jen „nařízení“). Stěžovatel uvedl, že ačkoli dosáhl věku 50 let, nepodařilo se jeho rodině dosud získat společný byt a je nucen bydlet odděleně u rodičů. Zvýhodněný úvěr na základě uvedeného nařízení by pro jeho rodinu mohl znamenat významnou pomoc k získání společného bydlení. Podmínkou k poskytnutí úvěru však je, že žadatel (v případě manželů ani jeho partner)

nesmí v roce podání žádosti dovršit věk 36 let. Podmínku věku považuje L. H. za diskriminační.

V průběhu šetření byl o stanovisko požádán předseda vlády a ministr pro místní rozvoj. Dle jejich vyjádření uvedené nařízení vychází z Koncepce bytové politiky z roku 1999, kde je obsažena potřeba zaměřit orientaci na podporu vybraných skupin obyvatelstva, které jsou výrazněji než jiné skupiny znevýhodněny v možnosti získat vlastní adekvátní bydlení. Jde především o mladé lidi, kteří se osamostatňují od rodičů, zakládají mladé rodiny a potřebují získat vlastní bydlení. Tito lidé vstupují na trh s byty poprvé, jsou na počátku své pracovní kariéry a jejich možnosti získat byt jsou zpravidla omezené. Zvolený věkový limit odpovídá zaměření podpory na cílenou skupinu a vyjadřuje skutečnost, že lidé v této věkové skupině si zajišťují první bydlení.

Veřejný ochránce práv nezpochybňoval, že stanovená věková hranice pro přiznání úvěru je přijatelným opatřením. I ve vztahu k základním právům a svobodám lze totiž do určité míry připustit nerovnost v přístupu právům. Ochránce byl však přesvědčen, že podmínky, které vymezují skupiny osob oprávněných o zvýhodněný úvěr žádat, a které tedy současně ze systému státní podpory vylučují jinou skupinu osob, musí být stanoveny zákonem. Vláda nemůže vydávat nařízení libovolného obsahu, ale pouze nařízení k provedení a v mezích daných zákonem. Výše uvedené teze ochránce shrnul do svého doporučení vládě, přičemž zdůraznil, že zákon nedostatečně upravuje základní podmínky pro čerpání prostředků ze Státního fondu rozvoje bydlení a nestanoví meze pro prováděcí nařízení vlády ve smyslu čl. 78 Ústavy ČR.

V době přípravy této souhrnné zprávy Ministerstvo pro místní rozvoj připravuje zcela novou koncepci státní podpory hypotečních úvěrů, která by neměla obsahovat žádnou formu podpory omezenou věkem žadatele.

2.1.5 Daně, poplatky a cla

V roce 2003 bylo z této oblasti doručeno 149 podnětů.

Daně a poplatky a řízení o nich

Z této problematiky bylo v roce 2003 doručeno 125 podnětů.

Podobně jako v minulém roce napadali stěžovatelé celou škálu možného jednání a rozhodování správce daně (postup při daňové kontrole, rozhodnutí ve vytýkacím řízení, vyměření daně, odmítnutí osvědčit neplatnost rozhodnutí, zamítnutí žádostí o povolení obnovy řízení, zamítnutí žádostí o povolení posečkání daně či její zaplacení ve splátkách, zamítnutí žádostí o prominutí příslušenství daně, zřízení zástavního práva, výzvy k zaplacení daňového nedoplatku ručitelem, vymáhání daně, zamítnutí žádostí o prominutí daňového nedoplatku, průtahy v řízení apod.). Ochránce se zabýval rovněž několika případy uložení povinnosti odvodu neoprávněně použitých rozpočtových prostředků zpět do státního rozpočtu. Jde-li o místní poplatky, většina podnětů směřovala proti samotné právní úpravě (zejména proti místnímu poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů), nikoliv proti samotnému jednání a rozhodování správce místního poplatku. Bez zajímavosti není ani napadení jednoho z pokynů Ministerstva financí řady D a množství podání představujících žádost o iniciaci změny právní úpravy či zásah do samotného legislativního procesu.

V zásadě lze konstatovat, že se správce daně nedopouští pochybení v případech naprosté jednoduchosti a jednoznačnosti právní úpravy. Problémy vyvstávají většinou v teoreticky složitějších případech, kdy je třeba právní úpravu náročnějším způsobem vyložit. Zjednodušený nástin některých případů následuje.

Podnět sp. zn.: 3878/2002/VOP/JSV

Veřejný ochránce práv dosáhl svým postupem zrušení rozhodnutí, kterým byla stěžovateli uložena povinnost odvést údajně neoprávněně použité rozpočtové prostředky zpět do státního rozpočtu. Jednalo se o poskytnutý příspěvek na zachování a obnovu nemovité kulturní památky ve výši 383 000 Kč.

Stěžovateli byl rozhodnutím okresního úřadu přiznán příspěvek na zachování a obnovu nemovité kulturní památky – domu specifikovaného v předmětném rozhodnutí. V následujícím roce finanční úřad provedl kontrolu čerpání a správnosti použití této dotace. V návaznosti na výsledky kontroly uložil vlastníkovému domu vrátit účelovou dotaci, a to

s ohledem na zjištění, že předmětný dům není nemovitou kulturní památkou. Odvolání stěžovatele proti předmětnému rozhodnutí finanční ředitelství zamítlo.

Ministerstvo kultury zároveň dalo krajskému úřadu podnět k přezkoumání rozhodnutí okresního úřadu o poskytnutí příspěvku na zachování a obnovu domu mimo odvolací řízení s odůvodněním, že dům nebyl prohlášen kulturní památkou a rozhodnutí okresního úřadu proto bylo vydáno neoprávněně. Krajský úřad řízení ve věci přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení zastavil. Zjistil, že dům byl veden ve výpisu seznamu nemovitých kulturních památek vedeném okresním úřadem jako nemovitá kulturní památka, přestože dům prohlášen památkou nebyl. Konstatoval, že došlo k omylu v evidenci nemovitých kulturních památek s tím, že však již nelze zjistit kdy, čí vinou a jakým způsobem k omylu došlo. Uvedl, že dům vykazuje znaky nemovité kulturní památky a vlastníci se k němu takto po celou dobu svého vlastnictví chovali. Dle názoru krajského úřadu tak vlastníci příspěvek obdrželi v dobré víře a použili jej v souladu s vydaným rozhodnutím a předmětné rozhodnutí okresního úřadu proto nelze v řízení mimo odvolání zrušit ani změnit.

Ochránce napadl rozhodnutí územních finančních orgánů (finančního úřadu a finančního ředitelství), poukázal zejména na existenci rozhodnutí okresního úřadu a na stěžovatelem předložený evidenční list nemovité kulturní památky. Vyjádřil přesvědčení, že rozhodnutí okresního úřadu představuje pravomocný a vykonatelný individuální správní akt, který vlastníky domu opravňuje k čerpání poskytnutých finančních prostředků ze státního rozpočtu k financování obnovy tohoto objektu, byť bylo posléze zjištěno, že dům kulturní památkou není. Uvedl pak, že dle jeho mínění je správce daně zavázán zkoumat, zdali vlastník objektu užil účelové finanční prostředky v souladu s právním titulem, který jej k jejich užití opravňoval. Rozporoval tak tvrzení územních finančních orgánů, že byl finanční úřad (s odkazem na obecné principy zákona o správě daní a poplatků) povinen zkoumat, zda příjemce dotace splnil podmínky pro její přidělení, stanovené zákonem o státní památkové péči.

Přes opakovanou korespondenci s územními finančními orgány se ochránce nepodařilo dosáhnout změny jejich postoje, proto se obrátil na ministerstvo financí. Ministerstvo posléze nařídilo přezkoumání napadeného rozhodnutí a finanční ředitelství pak prvotní rozhodnutí finančního úřadu zrušilo.

Podnět sp. zn.: 384/2003/VOP/BK a další

Veřejný ochránce práv považuje za nezákonnou daňovou exekuci, kterou jsou opakující se dávky státní sociální podpory postihovány formou příkazání jiné pohledávky namísto srážek. Správce daně navržená opatření (přes opakovanou korespondenci) neprovedl, proto ochránce po vyčerpání možností svého postupu vůči územním finančním orgánům a Ministerstvu financí předložil případ počátkem roku 2004 vládě ČR.

Na rozdíl od příkazání pohledávky nelze srážkou postihnout příjem v celém rozsahu. Určitá jeho část je výkonem rozhodnutí nepostižitelná (její výše se stanoví i s ohledem na osoby, jimž je dlužník povinen poskytovat výživu). Zbývající část lze použít k uspokojení vymáhané pohledávky ve výši dvou třetin pro pohledávky přednostní (např. daňová pohledávka), jinak pouze ve výši jedné třetiny.

Daňová exekuce je regulována zákonem o správě daní a poplatků (dále jako „ZSDP“), přiměřeně se použije rovněž občanského soudního řádu (dále jako „OSŘ“). Ochránce má za to, že ZSDP nepřipouští jiný způsob postihu uvedených dávek než srážkou, neboť dle výslovné úpravy mají být formou srážky postíženy „sociální dávky“, za které je nutno považovat rovněž dávky státní sociální podpory. Zakotvení tohoto způsobu exekuce dle názoru ochránce vylučuje možnost provést exekuci jiným způsobem (příkazáním jiné pohledávky).

Správce daně tvrdí, že ZSDP pouze „vyjmenovává“ způsoby, kterými lze výkon rozhodnutí provést, nestanoví však již, který způsob má správce daně zvolit. Způsob exekuce tak má být stanoven dle OSŘ. S odkazem na ustanovení § 317 odst. 2 OSŘ („Výkonu rozhodnutí nepodléhají peněžité dávky sociální péče a dávky státní sociální podpory vyplácené podle zvláštního zákona jednorázově.“) pak správce daně trvá na tom, že opakující se dávky státní sociální podpory příkazáním pohledávky postihnout lze.

Speciální úprava způsobu exekuce v ZSDP dle názoru ochránce vylučuje použití OSŘ. I kdyby však aplikaci OSŘ připustil, trvá na nezákonnosti exekuce. Ustanovení

§ 317 odst. 2 OSŘ totiž ve skutečnosti pouze zcela vylučuje postižení určitých plnění výkonem rozhodnutí s tím, že ze systematického zařazení ustanovení (v části třetí hlavy šesté OSŘ, upravující výkon rozhodnutí příkázáním pohledávky) nelze bez dalšího dovodit možnost postihnout opakující se dávky příkázáním jiné pohledávky. Při rozhodování o způsobu výkonu rozhodnutí je totiž třeba aplikovat ustanovení § 299 OSŘ, dle kterého se ustanovení o výkonu rozhodnutí srážkami ze mzdy použijí i na výkon rozhodnutím srážkami z jiných příjmů, které povinnému nahrazují odměnu za práci. (Příjem nahrazující odměnu za práci nelze postihnout jinak než srážkou.)

Správce daně se charakterem dávek nikdy nezabýval. Ochránce považuje za nesporné, že například rodičovský příspěvek odměnu za práci nahrazuje. Má pak za to, že jsou takovým příjmem také ostatní opakující se dávky státní sociální podpory. (Pakliže by za uvedený příjem považovány nebyly, docházelo by jejich postižením příkázáním jiné pohledávky zjevně k popření jejich účelu a bylo by nutno iniciovat příslušné legislativní změny.)

V šetřeném případě ochránce vyzval správce daně, aby výkon rozhodnutí zastavil (přezkoumání a zrušení exekučního příkazu není možné). S ohledem na pravděpodobnost existence obdobných případů, kdy dosud probíhají exekuce uvedenou formou, navrhl ministerstvu, aby vydalo pokyn, kterým územním finančním orgánům nařídí zastavení všech takovýchto exekučních řízení.

Správce daně ochránci nevyhověl, a to přes existenci pokynu Ministerstva financí, dle kterého mají být opakující se dávky státní sociální podpory dle ZSDP postihovány srážkou. Exekuce byla v šetřeném případě zahájena ještě před vydáním pokynu, ZSDP ani OSŘ se však v mezidobí nezměnily, proto obsah pokynu ve skutečnosti potvrzuje názor ochránce, že daňovou exekuci postižením opakujících se dávek státní sociální podpory nelze vést jinak, než formou srážek.

Podněty sp. zn.: 3362/2003/VOP/BK, 3412/2003/VOP/BK

Správce daně vydal v průběhu jím vedených exekucí formou srážek z důchodu exekuční příkazy na příkázání pohledávek na peněžní prostředky daňových dlužníků na účtech vedených u bank. Došlo tak k postižení v zásadě téže „pohledávky“ (splátky důchodu) srážkou a v návaznosti na poukázání zůstatku splátky důchodu na účet u banky i příkázáním pohledávky na tomto účtu.

Na rozdíl od příkázání pohledávky nelze srážkou postihnout příjem v celém rozsahu. Určitá jeho část je výkonem rozhodnutí nepostižitelná (její výše se stanoví i s ohledem na osoby, jimž je dlužník povinen poskytovat výživu). Zbývající část lze použít k uspokojení vymáhané pohledávky ve výši dvou třetin pro pohledávky přednostní (např. daňová pohledávka), jinak pouze ve výši jedné třetiny.

Ochránce zastává názor, že aktuální splátku důchodu nelze postihnout jinak než srážkou. Je-li zůstatek aktuální splátky důchodu poukázán na účet u banky, není možno postihnout jej příkázáním pohledávky na tomto účtu. Uvedenou situaci je třeba odlišit od případů, kdy by příkázáním pohledávky na účet byly postiženy částky, které představují úspory na takovém účtu, byť by pocházely ze splátek důchodu, poukázaných na tento účet v minulosti.

V prvním případě byl ochránci podnět doručen v době, kdy exekuce provedením zanikla. Stěžovatel nevyužil příslušného opravného prostředku, proto ochránce v zásadě nemohl správci daně nic vytknout, přestože zjistil, že exekucí příkázáním pohledávky na účtu u banky došlo k částečnému postižení aktuální splátky důchodu (zůstatku po provedené srážce). Komunikace se správcem daně pak byla směřována k podrobnému objasnění problematiky, když ze šetření vyplynulo, že správce daně není schopen se s daným problémem řádně vypořádat.

Ve druhém případě se stěžovatelka na ochránce obrátila v situaci, kdy se ocitla bez finančních prostředků. Neměla dosud k dispozici předmětný exekuční příkaz, teprve pátráním zjistila, že je její účet, na který jí byly poukazovány splátky důchodu (zůstatek po provedených srážkách) a dávky sociální péče, blokován v návaznosti na exekuční příkaz správce daně. Ochránce stěžovatelku neprodleně poučil o nutném postupu a zároveň kontaktoval správce daně. K následně podané námitce stěžovatelky správce daně exekuci zastavil.

Zajímavé bylo v tomto případě rovněž zjištění ochránce o neopodstatněnosti exekuce. Správce daně totiž nařídil exekuci příkazáním pohledávky na peněžní prostředky na účtu vedeném u banky, přestože s ohledem na informaci o výši zůstatku věděl, že nedojde-li k zásadnímu navýšení prostředků na účtu (se kterým však nemohl počítat), nepostačí výtěžek exekuce ani k pokrytí jejich nákladů. Přes upozornění ochránce na tuto skutečnost správce daně exekuční příkaz nezrušil, pouze exekuci zastavil.

Cl a řízení o nich

Z této problematiky byly v roce 2003 doručeny 24 podněty.

Pokud se týká četnosti podnětů z této oblasti, lze obdobně jako v minulém roce konstatovat, že podněty z oblasti cel a celního řízení nepatří do skupiny příliš početných podnětů. Ochránce se zabýval problematikou sazebního zařazení zboží, následnou kontrolou po propuštění zboží a dodatečným vyměřením celního dluhu, inspekční činností Ministerstva financí – Generálního ředitelství cel (dále také „GRČ“), vrácením a prominutím cla, přezkoumáním rozhodnutí mimo odvolací řízení (interpretace zásady „res iudicata“ a „ne bis in idem“ v postupu GRČ), právní úpravou osvobození zboží propuštěného do celního režimu volného oběhu od dovozního cla atd. Počátkem března roku 2003 ochránce shrnul a zhodnotil svá zjištění, týkající se děletrvajících kauzy „řidičů“ – dovozu pohonných hmot z petrochemického závodu na Slovensku do České republiky v letech 1994–1995 a seznámil s nimi ministra financí.

V agendě cel a celního řízení není neobvyklé zahájení šetření z vlastní iniciativy ochránce – rok 2003 lze pro tento případ nazvat rokem globálních záruk. V květnu bylo uzavřeno šetření ve věci rozhodování celních úřadů o povolení zajištění celního dluhu globální zárukou pro jiné operace než režim tranzitu. Se svými závěry ochránce seznámil také Nejvyšší státní zastupitelství. Koncem roku 2003 ochránce zahájil šetření ve věci prověřování podkladů ručitele nutných pro rozhodování celních úřadů o povolení globální záruky. Šetření dosud nebylo ukončeno.

Podnět sp. zn.: 13/2003/SZD/PJ

Veřejný ochránce práv počátkem března roku 2003 seznámil ministra financí v podobě závěrečného stanoviska se svými zjištěními z provedeného šetření postupu celní správy v kauze „řidičů“ – dovoz pohonných hmot z petrochemického závodu na Slovensku do České republiky v letech 1994–1995. V závěrečném stanovisku ochránce navrhoval řešení v rovině mimořádného institutu – prominutím cla, daní a poplatků při dovozu ve smyslu ustanovení § 289 odst. 1 a 2 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů. Podle odpovědi ministra financí z dubna roku 2003 budou jednotlivé případy individuálně přešetřeny Ministerstvem financí – Generálním ředitelstvím cel na základě žádosti o prominutí. O tomto závěru byli stěžovatelé ochráncem vyrozuměni.

Pan V. D., podobně jako několik dalších občanů, podal veřejnému ochránci práv podnět ve věci exekučního řízení vedeného Celním úřadem B. na základě pravomocného a vykonatelného rozhodnutí – platebního výměru, kterým mu byl vyměřen celní dluh v několikamilionové výši. Společně s desítkami dalších osob vykonával pro svého zaměstnavatele práci řidiče. Jedná se o kauzu týkající se obchodní firmy C. a jejího jednatele, pana R. V., v níž řidičům či přepravním firmám zajišťujícím pro firmu C. dovoz pohonných hmot z petrochemického závodu na Slovensku do České republiky byl vyměřen mnohamilionový celní dluh a následně penále. Vyměření celního dluhu celní úřad odůvodnil tím, že pan V. D. jako deklarant porušil zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, neboť nezajistil splnění povinností vyplývajících z režimu tranzitu, dovážené zboží odňal celnímu dohledu a způsobil tak vznik celního dluhu.

Provedeným šetřením ochránce zjistil pochybení celního úřadu v procesním postupu. Vydaná rozhodnutí úřadu (platební výměry) jsou obsahově shodná, což nasvědčuje tomu, že příslušný úřad nezjistil přesně a úplně skutkový stav věci a neshromáždil dostatek informací pro vydání rozhodnutí. Přestože úřad argumentuje tím, že zboží bylo odňato celnímu dohledu, není z odůvodnění rozhodnutí zřejmé, na základě jakých důkazů bylo uvedené zjištěno, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů apod. Pokud se týká tranzitních celních prohlášení, ochránce uvedl, že řidiči neměli možnost seznámit se s důležitými skutečnostmi, zejména s vyjádřením celního úřadu či jiným důkazem, z něhož by bylo možné dovodit, proč pátý díl

tranzitního celního prohlášení nelze považovat za důkaz o předložení zboží celnímu úřadu určení. Převážná většina rozhodnutí byla vydána v roce 1994 a 1995. Přitom znalecké posudky z oboru kriminalistiky – odvětví technických expertiz dokladů a písemností Policie České republiky hovořící o otiscích nepravých (padělaných) razítek Celního úřadu O., byly vyhotoveny teprve v následujících letech. Ochránce vyjádřil názor, že v uvedeném lze spatřit zásadní porušení ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu. Takový postup celního úřadu lze hodnotit jako porušení práva na spravedlivý proces a současně také neodpovídá požadavkům Rezoluce (77) 31 Výboru ministrů Rady Evropy, která obsahuje minimální standard práv občanů jako účastníků správního řízení, zejména pokud se týká práva být informován ještě před vydáním aktu o všech známých skutečnostech, vzhledem k nimž má být akt vydán.

Pokud se týká výroku rozhodnutí úřadu, ve kterém je dlužníkovi stanovena povinnost zaplatit „SPD a DPH“, ochránce konstatoval, že daně měly být vypsány slovy – spotřební daň a daň z přidané hodnoty. Vzhledem k nejednoznačné úpravě celního dluhu měl výrok rozhodnutí obsahovat také příslušné právní předpisy, které vznik jednotlivých daňových povinností stanovují, tj. patřičná ustanovení zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, a zákona č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních.

Ochránce rovněž dospěl k závěru, že se nelze spokojit s celním dohledem ze strany celní správy. V odůvodnění platebních výměrů se píše o tom, že pátráním po zboží bylo zjištěno, že zboží bylo nezákonně odňato celnímu dohledu, čímž došlo ke vzniku celního dluhu. Ochránce považuje za velmi neobvyklé, že k uvedenému zjištění celní orgány dospěly v časovém horizontu devíti měsíců a více. Jestliže byla stanovena čtyřdenní lhůta pro uskutečnění dopravy zboží od celního úřadu odesláním k celnímu úřadu určení, pak jsou uvedené informace velmi znepokojující, neboť svědčí o tom, že kontrolní mechanismy celní správy nebyly zcela funkční. Jinak řečeno, celní správa svou nečinností, respektive nedbalou kontrolou dodržování podmínek režimu tranzitu, sama zapříčinila vznik dalších celních dluhů a současně tak nárůst celkové pohledávky státu.

V průběhu šetření se ochránce ve svém stanovisku opřel o právní názory Ústavního soudu. Ústavní soud ve své rozhodovací činnosti již vícekrát (IV. ÚS 446/98, IV. ÚS 97/02, IV. ÚS 460/2000) poukázal na to, aby celní orgány upustily od pouhé formální aplikace celního zákona, a na nutnost úplného zjištění skutkového stavu včetně posouzení závěrů orgánů činných v trestním řízení. Vzhledem k výše uvedeným zjištěním ochránce v závěrečném stanovisku navrhoval řešení promínutím cla, daní a poplatků při dovozu, neboť pro takový postup shledal důvody hodné zřetele.

Podnět sp. zn.: 5142/2002/VOP/PJ

Na základě upozornění veřejného ochránce práv Celní úřad P. vrátil na účet stěžovatele požadovanou částku celního dluhu s úrokem. V rámci šetření uvedeného případu byla řešena nejen otázka samotného vrácení celního dluhu, ale také přijetí takových opatření ze strany ředitele Celního úřadu P., aby v budoucnosti nemohlo dojít k obdobné situaci.

Pan K. J. poukazoval zejména na to, že bylo v březnu 2002 Celním úřadem P. rozhodnuto o vrácení celního dluhu jejímu klientovi. Do doby podání podnětu se tak však nestalo. Kromě vrácení neoprávněně zadržované finanční částky celního dluhu požadoval také zaplacení úroků.

V průběhu šetření ochránce požadoval, aby ředitel celního úřadu podrobně vysvětlil, z jakého důvodu nebylo realizováno vrácení celního dluhu, jak o tom bylo Celním úřadem P. rozhodnuto. Celní úřad sdělil, že zadržovaná částka (vrácené clo a daň z přidané hodnoty) včetně úroku ve výši 140 % diskontní úrokové sazby byla převedena na účet pana K. J. Šetření bylo ochráncem uzavřeno, nicméně ještě požadoval konkretizování obecné proklamace ředitele o tom, že byla přijata taková opatření, aby v budoucnosti nemohlo dojít k podobné situaci. Přijatá opatření shledal ochránce dostatečnými.

Podnět sp. zn.: 5113/2002/VOP/PJ

Veřejný ochránce práv zahájil šetření z vlastní iniciativy ve věci rozhodování celních úřadů o povolení zajištění celního dluhu globální zárukou pro jiné operace než režim tranzitu. Po provedeném šetření učinil závěr, že v dané věci rozhodovaly prvostupňové celní orgány – celní úřady – jako věcně nepřislušné správní orgány, v postupu celních úřadů shledal porušení právních předpisů,

konkrétně ustanovení § 8 odst. 1 písm. b) a souvisejících ustanovení zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, v platném znění, a také vyslovil nespokojenost s metodickou činností Ministerstva financí – Generálního ředitelství cel. Na základě výsledku šetření ochránce a opatření navržených k nápravě, byla připravována novela příslušných ustanovení celního zákona (stalo se tak částí třetí zákona č. 322/2003 Sb.).

Ochránce šetřením zjistil, že Celní úřad B. I a Celní úřad B. II rozhodují o povolení zajištění celního dluhu globální zárukou pro jiné operace než režim tranzitu. S přesvědčením, že takový postup celních úřadů je v rozporu se zákonem č. 13/1993 Sb., celní zákon, v platném znění, a s obavou, že obdobná praxe je u ostatních celních úřadů, požádal ochránce o vyjádření kromě dotčených celních úřadů také všech osm celních ředitelství.

Z odpovědí ředitelů jednotlivých celních ředitelství vyplynulo, že jim podřízené celní úřady běžně rozhodují o povolení zajištění celního dluhu globální zárukou pro jiné operace než režim tranzitu. Podle sdělení ředitelů celních ředitelství celní úřady nepřekračují své pravomoci, postupují v souladu s celním zákonem a také s metodickým pokynem ředitele legislativně právního odboru Ministerstva financí – Generálního ředitelství cel.

Po provedeném šetření ochránce trval na svém původním závěru, že pokud celní úřady rozhodují o povolení zajištění celního dluhu globální zárukou pro jiné operace než režim tranzitu, osobují si tím pravomoc, která jim není zákonem dána. Ustanovení § 8 odst. 1 písm. b) celního zákona jednoznačně hovoří o tom, kdo je oprávněn v dané věci rozhodovat – celní ředitelství. Uvedené ustanovení tak vymezuje věcnou příslušnost celních ředitelství. Ustanovení § 260a a následující pouze upřesňují, komu se žádost podává, v jakých lhůtách se má rozhodnout apod., neřeší již však věcnou příslušnost celního orgánu. Ani podpůrné uplatnění správního řádu uváděné v argumentaci celních ředitelství podle názoru ochránce nemůže obstát, jelikož jeho použití přichází v úvahu za podmínky, nestanoví-li celní zákon jinak. Ze žádného z předpisů, které celní ředitelství na podporu svých tvrzení uvedla, nelze dovodit oprávnění celních úřadů rozhodovat o povolení zajištění celního dluhu globální zárukou pro jiné operace než režim tranzitu. Dalším argumentem pro zjištění, že není dána kompetence celních úřadů k rozhodování v předmětné věci, je článek 79 odst. 1 Ústavy ČR, který jednoznačně požaduje vymezení působnosti správního úřadu zákonem. V daném případě je takovým zákonem celní zákon (nikoli správní řád), který jednoznačně v ustanovení § 8 odst. 1 písm. b) stanoví, že na základě žádosti rozhoduje o povolení zajištění celního dluhu globální zárukou pro jiné operace než režim společného tranzitu celní ředitelství.

Ochránce nepolemizoval s tím, že je zřejmě vhodné a účelné, aby o povolení zajištění celního dluhu globální zárukou pro jiné operace než režim tranzitu rozhodovaly celní úřady. Avšak ani existence rozumných důvodů pro rozhodování celních úřadů nemůže „ospravedlnit“ nezákonnost postupu celních úřadů. Pokud bylo úmyslem zákonodárce svěřit celním úřadům kompetenci k rozhodování ve věci globálního zajištění celního dluhu v jiných operacích než režim tranzitu, pak měl být promítnut do stávající podoby celního zákona. Ochránce rovněž upozornil na to, že globálními zárukami se zajišťuje celní dluh znějící na částky nezanedbatelné výše, zpravidla se jedná o statisícové částky, mnohdy částky několikamilionové, a pokud by došlo ke sporům z ručitelských závazků vzniklých z rozhodnutí celních úřadů, je otázkou, nakolik by byl český stát v zastoupení celních orgánů úspěšný s případným vymáháním ručitelských plnění.

O svých závěrech ochránce informoval kromě generálního ředitele Ministerstva financí – Generálního ředitelství cel také ministra financí a ředitele netrestního odboru Nejvyššího státního zastupitelství, aby mohl zvážit využití oprávnění nejvyššího státního zástupce podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Nejvyšší státní zástupkyně se ztotožnila se závěry ochránce, neshledala však veřejný zájem na podání správní žaloby z toho důvodu, že v mezidobí došlo k ochráncem navrhované změně celního zákona a rovněž pro časové omezení rozhodnutí o povolení ručitele a užívání globální záruky a také pro možnost zneužití žalobní legitimace v těch případech, kdy clo nebylo zapláceno celním dlužníkem, ale ručitelem.

2.1.6 Ochrana životního prostředí

V roce 2003 bylo z této oblasti doručeno 67 podnětů.

Poznatky ochránce svědčí o tom, že mechanismy ochrany životního prostředí, resp. jeho jednotlivých složek, v zásadě fungují, avšak problém nastává v okamžiku, kdy přijde na pořad projednání nějakého kontroverzního záměru, resp. kdy je dotčen na svých zájmech významný subjekt. Lze hovořit o fenoménu „vlivného“ investora či „společensky významné“ investice. Přináší s sebou nestandardní postupy, nedůsledné využívání všech právních nástrojů, jimiž státní správa disponuje, dokonce i obcházení zákona. Krajně nežádoucí je pak s tím související „nerovné“ zacházení s jednotlivými klienty státní správy. Zatímco vůči jednomu postupují orgány státní správy striktně byrokraticky, vůči jiným projevují podivnou dávku benevolence. Ochránce v rámci svých šetření na tyto praktiky upozorňuje, seznamuje s nimi dozorové instituce i veřejnost a snaží se je eliminovat.

Ochránce šetřil několik stížností ve věci sléváren hliníku. V této souvislosti by bylo patrně možno hovořit i o jakémsi trendu přesunu těchto provozů na území České republiky. Ochránce se mj. zajímal o to, co tyto provozy, ne zcela příznivé z hledisek zachování pohody bydlení a zajištění ochrany životního prostředí, do České republiky přivádí. Ochránce zaznamenal, že počty v nich zaměstnaných osob jsou poměrně nízké. Ačkoli z vyžádaných vyjádření věcně odborných úřadů nevyplývalo, že by mělo jít o provozy nespĺňující platné standardy ochrany životního prostředí či ochrany zdraví obyvatel, ukázalo se v konkrétních případech jako problém ne zcela vhodné situování těchto provozů v území, především s ohledem na blízkost obytné zástavby.

Ochrana přírody a krajiny, ochrana ovzduší

V roce 2003 byly z této oblasti doručeny 24 podněty.

Podnět sp. zn.: 2791/2001/VOP/JC

Veřejný ochránce práv poukázal na nedostatky při projednávání výstavby nákupního centra a zdůraznil, že jejich důsledkem bylo podcenění dopadů jeho provozu na sousední obytnou zástavbu. Následně se zasazoval alespoň o to, aby průvodní negativní jevy provozu nákupního centra byly důslednou kontrolou i realizací vhodných opatření eliminovány na přijatelnou míru. Případ naznačil určitou bezradnost státní správy při regulaci provozu velkých obchodních komplexů a opakovaně poukázal na nedostatečnou ochranu vlastníků nemovitostí dotčených řešením zakotveným ve schválené územně plánovací dokumentaci.

Na ochránce se s kritikou postupů orgánů veřejné správy obrátili manželé S., a to v souvislosti s výstavbou a následným provozem nákupního centra (supermarketu) obchodního řetězce K. v bezprostřední blízkosti jejich rodinného domu v městě Z. Ochránce zaměřil své šetření na činnost orgánů státní správy, naopak stranou ponechal, jakožto záležitost primárně se týkající samosprávy, otázky související se schválením územně plánovací dokumentace zastupitelstvem města, neboť si byl vědom, že územní plán počítal s využitím předmětné lokality v sousedství výpadekové silnice na F. a H. ke komerčním aktivitám. Zde je nutno spatřovat prvopočátek problematického situování nákupního centra do těsné blízkosti rodinných domků. Ochránce shledal, že ze strany kompetentních správních orgánů nedošlo ke komplexnímu zhodnocení možnosti umístění stavby v její navržené podobě v dané lokalitě. Byla opomenuta urbanistická a architektonická hlediska a zejména nebyl vzat v potaz oprávněný zájem obyvatel sousedních rodinných domů na zachování pohody bydlení. Podcenění dopadů stavby na okolí se zřetelně projevilo ihned po uvedení stavby do užívání, kdy si obyvatelé rodinných domů na provoz supermarketu začali opakovaně stěžovat. Teprve tehdy také správní úřady začaly hledat řešení, jak tyto dopady alespoň zmírnit (zvýšení protihlukové stěny, zastřešení zásobovací rampy, dopravní značení či stanovení režimu zásobování).

Přestože provozovatel supermarketu přijal provozní řád upravující mimo jiné i zásobovací režim, správní orgány opakovaně konstatovaly jeho porušování. K tomu podotýkaly, že jim platná právní úprava nezakládá oprávnění provozní řád schvalovat, a nemohou proto ani vynucovat jeho dodržování. V šetřeném případě se tak mj. zračí jistá bezradnost státní správy při snahách o regulaci provozu velkých nákupních center. Jak se ukázalo, jsou-li dodrženy limity hluchnosti, fakticky neexistuje možnost ovlivnit režim zásobování či vůbec režim jejich provozu. Konkrétně v daném případě došlo ze strany provozovatele supermarketu jednak k prodloužení provozní doby nákupního centra do

pozdních večerních hodin, jednak k prodloužení doby zásobování. Byl v důsledku těchto kroků nebylo shledáno překročení platných limitů hlučnosti, byly tyto počiny provozovatele supermarketu obyvateli okolních rodinných domů vnímány se značnou nevolí. Ochránce ve věci intervenoval s cílem eliminovat průvodní negativní jevy spojené s provozem nákupního centra soustavnou kontrolou (včetně důsledného dozoru nad dodržováním stanovené úpravy silničního provozu v lokalitě ze strany orgánů státní i městské policie) a monitorováním vlivů jeho provozu na okolí.

Veřejný ochránce zároveň, jako již ve II. části předchozí souhrnné zprávy, konstatoval, že současná právní úprava nevytváří dostatečný prostor pro ochranu práv vlastníků nemovitostí dotčených řešením schváleným v územně plánovací dokumentaci. Podle názoru ochránce by vlastníci nemovitostí, kteří v rámci procesu pořizování územně plánovací dokumentace uplatní námitky z titulu svých vlastnických práv a těmto námitkám není vyhověno, měli mít možnost požádat soud o přezkoumání postupu orgánu schvalujícího územně plánovací dokumentaci.

Podnět sp. zn.: 1616/2002/VOP/JC

Na základě podnětu občanského sdružení se ochránce zabýval postupy správních orgánů při realizaci záměru na zřízení golfového hřiště v obci H. Šetření ochránce potvrdilo závažná pochybení v činnosti státní správy. Jednalo se především o nerespektování zákonného požadavku na komplexní projednání celého záměru v územním řízení po shromáždění všech nezbytných podkladových rozhodnutí a stanovisek dotčených orgánů státní správy, včetně naplnění povinnosti oznámit zahájení řízení občanským sdružením, jež o to požádala. Na podkladě svých zjištění ochránce inicioval mechanismy směřující k nápravě.

Investor požádal o vydání územního rozhodnutí na zřízení golfového hřiště na loukách v katastrálním území H., na nichž se nacházela řada památných stromů a byl potvrzen výskyt zvláště chráněných druhů. Obsahem návrhu byla „stavba golfového hřiště s 18 jamkami, jež měla obsahovat mistrovské golfové hřiště s 18 jamkami, cvičné hřiště s 9 jamkami, rozvody zavlažovací vody, pískové a vodní překážky“. Řízení vedené městským úřadem v H. bylo na základě odvolání účastníků řízení, občanských sdružení J. a C., zrušeno a věc byla vrácena k novému projednání, mj. z důvodu chybějících podkladových stanovisek a rozhodnutí dotčených orgánů státní správy (výjimky z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů, souhlas k zásahu do krajinného rázu). Požadavky na podkladová rozhodnutí nicméně nebyly naplněny, řízení zůstalo dlouhodobě neukončeno, přitom ale existence překážky věci zahájené (tzv. litispendence) byla v dalších postupech státní správy zcela ignorována.

Jak bylo šetřením ochránce zjištěno, investor začal realizovat původní záměr „schůdnější“ cestou projednání jeho dílčích částí (tj. 9jamkové cvičné hřiště, terénní úpravy za účelem zkvalitnění lučního porostu, stavba zavlažovacího vodovodu, odvodnění) bez „komplikací“ v podobě nutnosti zajistit souhlas k zásahu do krajinného rázu, příp. výjimky z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů, a bez „přítěžující“ účasti občanských sdružení. Takový postup shledal ochránce v rozporu se základními principy demokratického právního státu i dobré správy a označil jej v souvislostech daného případu za účelové obcházení zákona. Úřadům, jež na uvedených postupech participovaly, popř. je tolerovaly, jejich jednání ostře vytkl s tím, že se vědomě podílely na cílené snaze investora obejít zákon a v této snaze jej svým jednáním podpořily a zaštitily. Ochránce zároveň zdůraznil, že pochybení, k nimž v rámci jednotlivých řízení docházelo, byla takového charakteru, že nebylo možno je jednoduše přejít způsobem, kterým tak učinily orgány, k nimž směřovaly opravné prostředky, a kterým přísluší dohlížet nad zákonností postupů instančně podřízených úřadů.

Veřejný ochránce práv konstatoval, že mu nepřísluší hodnocení, zda vůbec, popř. za jakých podmínek, lze záměr golfového hřiště v daném území z hlediska všech zákonem chráněných zájmů realizovat. To je věcí odborné správní úvahy k tomu kompetentních správních orgánů. Ochránce vzhledem k tomu, že jednotlivé dílčí části původního záměru 18jamkového golfového hřiště byly již provedeny, a to navzdory neexistenci pravomocných podkladových rozhodnutí dle zákona o ochraně přírody a krajiny, upozornil na to, že v působnosti orgánů ochrany přírody je omezit nebo zastavit činnost, jež by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost i zakázat. Zřejmě i s ohledem na průběžné sledování kauzy ochránce nedošlo k realizaci původně investorem zamýšlených změn v konfiguraci terénu luk, s nimiž dotčené orgány na úseku ochrany přírody od počátku nesouhlasí.

Ochránce se ve věci dále obrátil na Nejvyšší státní zastupitelství České republiky s tím, aby ve vztahu k rozhodnutím týkajícím se povolených terénních úprav, resp. 9jamkového hřiště, zvážilo využití oprávnění nejvyššího státního zástupce podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Jelikož v průběhu šetření vyšlo najevo, že „utajeně“ a opětovně bez pravomocných podkladových rozhodnutí bylo vydáno i územní rozhodnutí na 18jamkové golfové hřiště, obrátil se ochránce znovu i na krajský úřad s požadavkem na jeho přezkoumání, ať už formou obnovy řízení či přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. Ochránce případ nadále sleduje.

Podnět sp. zn.: 2145/2002/VOP/MH

Veřejný ochránce práv obdržel stížnost na provoz slévárny hliníku, umístěné v obytné zástavbě v centru města L. Stavební úřad svým opatřením potvrdil, že stavba svým stavebně technickým uspořádáním vyhovuje uvedenému účelu. Ochránce působil v součinnosti s ostatními zainteresovanými subjekty k vyřešení věci. Provoz slévárny ve městě L. byl v říjnu 2003 ukončen a technologické zařízení bylo přemístěno do nového provozu v průmyslové zóně v nedalekém městě H.

Stížnost adresovaná ochránci se týkala hlučnosti, prašnosti, unikajících škodlivých plynů a zápachu ze slévárny hliníku, umístěné v centru města L. Vlastní stavba haly, v níž se slévárna nacházela, měla být povolena v roce 1962. Územní plán města určoval funkční využití areálu jako plochy pro výrobu, sklady a technická zařízení. Investor a stavební úřad shodně tvrdili, že není k dispozici doklad o změně užívání na slévárnu hliníku, která měla být provedena v první polovině 90. let. V letech 1994–1999 bylo stavebním úřadem vydáno asi patnáct rozhodnutí či opatření na různé stavební úpravy apod., v nichž se vždy hovořilo o stávající slévárně. Neexistoval nicméně žádný souhlas České inspekce životního prostředí (dále ČIŽP) s provozováním zdroje znečišťování dle zákona o ovzduší, který je nezbytností. ČIŽP se nejprve zcela distancovala od řešení s tím, že dle platné právní úpravy nejde o zdroj znečišťování, protože není k dispozici kolaudační či obdobné rozhodnutí. Po účinnosti nového zákona č. 86/2002 Sb., o ovzduší, k 1. 6. 2002 ČIŽP naopak přistoupila k razantnímu řešení v podobě nařízení zastavení provozu včetně iniciování exekuce. Ani tento postup k faktickému zastavení provozu nevedl. Neexistovaly ani souhlasy, stanoviska a vyjádření dalších dotčených orgánů státní správy ke zřízení slévárny hliníku. Procedura posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) nebyla vzhledem k roční výrobní kapacitě provozovny dle tehdejší právní úpravy nutností. Dle sdělení stěžovatelů byla předmětná provozovna investorem zakoupena s cílem přeměny pouze na sklad hliníku. Dle tvrzení zástupců firmy ovšem firma kupovala „areál se slévárnou“.

Z tvrzení firmy vycházel stavební úřad a provozovnu slévárny s využitím § 104 stavebního zákona legalizoval. Postup stavebního úřadu se posléze stal předmětem vleklého sporu, který byl v podstatě vyřešen až tím, že firma svolila k přesunu výroby do průmyslové zóny v jiném městě. Podle sdělení krajského úřadu ze dne 19. 11. 2003 byl provoz slévárny ve městě L. ukončen v posledním týdnu měsíce října a návazně bylo technologické zařízení přemístěno do nového provozu.

Podnět sp. zn.: 16/2003/ SZD/JC

Ochránce prošetřil postupy státní správy v souvislosti se spory o výšku hladiny na střední nádrži vodního díla Nové Mlýny a na základě zjištěných nedostatků navrhl opatření k nápravě. Vzhledem k jejich nerespektování a i nadále přetrvávajícím rozporům v postupech státní správy se ve věci obrátil na vládu ČR.

S žádostí o intervenci v kauze vodního díla Nové Mlýny se na veřejného ochránce práv obrátila sdružení U. a P. Poukázala na to, že střední nádrž vodního díla je přírodní rezervací, přesto zde však nejsou dlouhodobě zájmy ochrany přírody správcem vodního díla respektovány, a to za přihlížení státních úřadů. Šetření veřejného ochránce práv to potvrdilo.

Již déle než dva roky vykonatelná rozhodnutí orgánů ochrany přírody ukládala správci vodního díla povinnost manipulovat na střední nádrži tak, aby byla dodržena hladina o půl metrů níže, než jak vyplývalo z rozhodnutí vodoprávních úřadů. Povinnost dodržovat nižší hladinu, s výjimkou mimořádných situací, např. povodní, byla Povodí Moravy uložena do doby než budou komplexně přehodnoceny účel a funkce celého vodního díla Nové Mlýny, což dle vyjádření úřadů měla být záležitost dlouhodobější.

Správce vodního díla nicméně s odkazem na rozpor mezi dvěma rozhodnutími správních orgánů, tj. vodoprávního úřadu a orgánu ochrany přírody, odmítl rozhodnutí orgánu ochrany přírody respektovat. Ochránce argumentoval, že pouze zdánlivě jde o rozpor, neboť ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny, má tento právní předpis přednost před právními předpisy na úseku vod. Rozhodnutím orgánu ochrany přírody se neruší pravomocná rozhodnutí jiného státního orgánu, v tomto případě vodoprávního úřadu, ale vytváří se zákonná překážka pro jejich realizaci (viz usnesení Ústavního soudu II. ÚS 142/02).

Ochráncem navržená nápravná opatření nebyla v požadovaném rozsahu realizována, především nebyl vyslyšen požadavek, vycházející z díky § 90 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, na uvedení pravomocného rozhodnutí o schválení revize manipulačních řádů do souladu se zájmy ochrany přírody a krajiny. V rámci povoleného nakládání s vodami, resp. v rámci schváleného manipulačního řádu pro střední nádrž vodního díla Nové Mlýny, tak zůstal nezohledněn fakt, že se jedná o přírodní rezervaci, a tedy zvláště chráněné území. Činnost správce vodního díla není výkonem státní správy a ochránce proto nebyl oprávněn do ní přímo zasahovat. Ochránce se ve věci obracel na příslušné správní úřady, především Ministerstvo zemědělství, které je povinno v rámci vodoprávního dozoru dohlížet, jak jsou správci vodních děl dodržovány povinnosti a respektovány právem chráněné zájmy, a v případě potřeby požadovat zjednání nápravy.

Jelikož se ochránce ani jednáním s ústředními správními úřady nepodařilo docílit posunu v celé věci a stanoviska resortů zemědělství a životního prostředí zůstala rozdílná, obrátil se ochránce tak, jak mu zákon o veřejném ochránci práv ukládá, dopisem ze dne 18. 4. 2003 na vládu. Ochránce dále oslovil Nejvyšší státní zastupitelství České republiky s tím, aby ve vztahu k pravomocnému rozhodnutí o schválení revize manipulačních řádů zvažilo využití oprávnění nejvyššího státního zástupce podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu.

Až do doby zpracování této souhrnné zprávy nebyl ochránce informován o tom, že by se vláda problematikou zabývala.

Odpady, ochrana vod a sanace kontaminovaných lokalit

Z této problematiky byl v roce 2003 doručen 31 podnět.

Veřejný ochránce práv řešil v roce 2003 několik podnětů proti nečinnosti úřadů ve věci nepovolených, tzv. černých skládek. Na základě svých zkušeností se rozhodl zahájit široce pojaté šetření zaměřené na nedostatky v právní úpravě odstraňování černých skládek. Veřejný ochránce práv řešil již v minulých letech související problém sanace kontaminovaných lokalit ohrožujících povrchové nebo podzemní vody. V této oblasti bylo již dosaženo jistého posunu, který je popsán v části III. této souhrnné zprávy. Odstraňování černých skládek se však od sanace kontaminovaných lokalit ohrožujících vody liší v těchto ohledech.

Jedná se o odlišné problémy, které se jen částečně překrývají. Ne každá nepovolená skládka totiž představuje nebezpečí pro vody. Může ovšem ohrožovat jinou složku životního prostředí (např. zemědělskou půdu) nebo jen narušovat vzhled krajiny. Naopak kontaminovaná lokalita nebezpečná vodám nemusí být vždy skládkou. Může se jednat například o místo zasažené únikem chemikálií nebo o místo, kde byla v minulosti odstraněna povolená skládka, ale kontaminace přetrvává.

Sanaci kontaminovaných lokalit ohrožujících vody řeší výhradně zákon č. 254/2001 Sb. o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), v platném znění. Naopak odstranění nepovolené skládky lze podle okolností provést buď podle některého z tzv. složkových předpisů (lesní zákon, vodní zákon, zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o ovzduší) nebo podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, v platném znění, který je obecným předpisem pro oblast odpadového hospodářství. U sanace kontaminovaných lokalit nebezpečných vodám neměl ochránce v zásadě námítky proti základním mechanismům zakotveným v právní úpravě. Upozorňoval pouze na nedostatečnou výši prostředků, které zákon o vodách pro tyto účely vyčleňoval. Odstraňování černých skládek je však průřezový problém, který zasahuje do několika zákonů na ochranu životního prostředí a vzájemné vazby v právní úpravě nejsou dobře vyřešeny. Mnohé černé skládky není možné

odstranit, neboť není vůbec stanoveno, odkud by měly být čerpány finanční prostředky na takový zásah.

U odstraňování nelegálně vzniklých skládek se ochránce opakovaně setkává s problémem, že současný zákon o odpadech, na rozdíl od předchozího, tuto problematiku komplexně neřeší. Zákon obsahuje pouze ustanovení o tom, že „hrozí-li poškození lidského zdraví nebo životního prostředí nebo již k němu došlo, může obecní úřad obce s rozšířenou působností zajistit ochranu lidského zdraví a životního prostředí na náklady odpovědné osoby“ (§ 79 odst. 1 písm. e) cit. zákona). Pojem odpovědné osoby však není v zákoně nikde definován a těžko lze dovozovat, že by pod tímto označením bylo možno rozumět kohokoliv jiného než samotného původce černé skládky. Jestliže původce není zjištěn (což bude obzvláště u starých skládek pravidlem) a nebo skládka bezprostředně neohrožuje lidské zdraví nebo životní prostředí, lze ještě uvažovat o využití oprávnění plynoucích ze složkových předpisů (lesní zákon, vodní zákon atd.). Ty ve většině případů umožňují nařídit odstranění nelegální skládky opět pouze jejímu původci, pokud je zjištěn. Zcela výjimečně (zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, zákon o obcích) je dána možnost uložit odstranění skládky majiteli či uživateli pozemku, na němž se skládka nachází, jak to umožňovala dřívější právní úprava v zákoně o odpadech. Možnost odstranit skládku na náklady státu je dána obvykle jen na základě správního uvážení, tedy dle úvah příslušného úřadu, a to dokonce i u skládek vzniklých např. za minulého režimu nebo bezprostředně ohrožujících životní prostředí. Problém je dále komplikován tím, že příslušný úřad může být odlišný podle toho, dle jakého zákona se postupuje. Může tedy vzniknout situace, kdy každý úřad očekává, že jiný úřad bude postupovat podle „svého“ zákona, který se jeví vhodnější, a proto sám zůstává ve věci odstranění černé skládky nečinný.

Z toho důvodu veřejný ochránce práv oslovil ministerstvo životního prostředí a požadoval vysvětlení k současné právní úpravě a shrnutí všech kroků, které ministerstvo dosud podniklo nebo hodlá v nejbližší době podniknout směrem k posílení možnosti státní správy při odstraňování nepovolených skládek. Výkladová komise ministerstva životního prostředí na základě iniciativy ochránce přijala právní výklad ustanovení § 79 odst. 1 písm. e) současného zákona o odpadech. Tento nový výklad by měl umožnit obecním úřadům obcí s rozšířenou působností odstraňovat černé skládky, které ohrožují lidské zdraví nebo životní prostředí i tehdy, není-li znám jejich původce. Náklady vynaložené na odstranění by jim měly být hrazeny státem z titulu výkonu přenesené působnosti. Tento výklad byl schválen a publikován v částce 11 z roku 2003 Věstníku MŽP.

Podnět sp. zn.: 3741/2002/VOP/KČ

Veřejný ochránce práv aktivoval činnost státních orgánů ve věci nepovolené skládky v sadech u obce P., která pokrývala jak obecní, tak soukromé pozemky. Výsledkem bylo úspěšné odstranění odpadu.

Stěžovatel jako vlastník jednoho ze zasažených pozemků upozornil veřejného ochránce práv na navezenou hromadu zeminy s příměsí asfaltových povrchů v sadech u obce P. Zemina pocházela z demolice blízké vozovky. Do sadů ji navezla demoliční firma na základě objednávky obce P., která hodlala objednanou zeminu využít pro terénní úpravy v obci. Znalecký posudek vypracovaný na základě stížnosti podané stěžovatelem České inspekci životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) však konstatoval, že se jedná o odpad s příměsí nebezpečných látek, který pro terénní úpravy v žádném případě použit nelze. Na toto zjištění obec ani orgány státní správy nijak nereagovaly a skládka odpadu s příměsí nebezpečných látek zůstávala na místě. Stěžovatel upozorňoval na tento problém příslušné orgány prakticky na všech úrovních státní správy, ale nebyl úspěšný.

Do věci se proto vložil veřejný ochránce práv. Osobně navštívil obec P., hovořil se starostou a následně navázal komunikaci s ČIŽP a s krajským úřadem. Ukázalo se, že problémem je především špatná koordinace mezi těmito dvěma orgány, kdy rozhodnutí ČIŽP je podmíněno rozhodnutím krajského úřadu. Krajský úřad proto na základě výzvy ochránce vydal rozhodnutí, v němž jednoznačně stanovil, že navezená zemina je vzhledem k výše zmiňovanému znaleckému posudku odpadem ve smyslu zákona o odpadech. ČIŽP tak následně mohla vydat rozhodnutí, kterým uložila povinnost odstranit navezený odpad firmě, která jej do sadů navezla. Obec totiž písemně prokázala, že materiál měl podle její objednávky sloužit pro terénní úpravy a tento požadavek nespĺňuje. Veřejný ochránce práv se nespokojil pouze s formálním vyřešením problému, ale vyžádal si od ČIŽP informaci o tom, zda byla skládka skutečně odstraněna. Na základě své žádosti

obdržel vyrozumění, že pracovnice ČIŽP osobně na místě zkontrolovala splnění uložené povinnosti, tedy odstranění nepovolené skládky a uvedení pozemku do původního stavu.

Podnět sp. zn.: 1130/2001/VOP/PL

Šetření veřejného ochránce práv prokázalo, že postup orgánů na úseku ochrany životního prostředí nevedl od roku 1992 k účelnému zamezení šíření kontaminace škodlivých látek do přírody. K realizaci bezodkladných opatření za situace, kdy byl potvrzen i havarijní stav, bylo přistoupeno až v roce 2003. Podstatným faktorem bránícím v nápravě byl nedostatek finančních prostředků a otázka hledání příslušných zdrojů. Nutnost sanace velmi vážně kontaminovaných lokalit a řešení havarijních stavů vyžaduje komplexní řešení. Podrobněji k této problematice v III. části této zprávy.

Na veřejného ochránce práv se obrátili sourozenci S. ve věci neprovedení opatření k nápravě účinně vedoucích k odstranění ekologické zátěže způsobené provozem bývalé obalovny drti ve městě M. Sourozenci po roce 1989 v restituci obdrželi pozemky v blízkosti obalovny a vytvořili podnikatelský plán vybudovat rybník k chovným a rekreačním účelům, společně s malou vodní elektrárnou. Na základě povolení příslušného okresního úřadu z roku 1992 rybník vybudovali. Výsledky měření však ukázaly, že jejich pozemky, rybník, podzemní i povrchové vody jsou kontaminovány polychlorovanými bifenylly (dále jen „PCB“), jejichž původcem byl státní podnik, provozující obalovnu ještě před tím, než byla zprivatizována. Společnost S., která obalovnu zprivatizovala, uzavřela v roce 1994 s Fondem národního majetku ekologickou smlouvu s garancí 40 mil. Kč. Tyto prostředky však byly spotřebovány na řadu studií a oponentur, jak záležitost řešit, aniž došlo alespoň k účelnému zamezení šíření dalších látek do přírody. Fond národního majetku se poté od věci distancoval. Provoz rybníka byl z důvodu kontaminace povolen jen zkušebně a s omezeními a tento stav setrval.

Od roku 1992 ve věci proběhla celá řada jednání s orgány na úseku ochrany životního prostředí. Přes všechna dílčí opatření však Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“), Česká inspekce životního prostředí a okresní úřad do roku 2003 nedosáhly odstranění kontaminace, ani zamezení dalšího šíření kontaminace škodlivých látek, zejména pak PCB. Vzhledem k tomu, že opatření k nápravě nebylo komu uložit, vlastník obalovny z privatizace totiž nenabyl zatížené pozemky, nesl náklady na sanaci stát. Ministerstvo financí několikrát opakovaně nevyhovělo žádosti okresního úřadu, který byl ze zákona o vodách povinen jménem státu a na účet státu provést opatření k nápravě, navýšit jeho rozpočet o požadované náklady. Rozhodujícím faktorem tak byl nedostatek finančních prostředků, přitom životní prostředí bylo po mnoho let poškozováno.

Posudek Českého geologického ústavu z roku 2001 uvádí, že v zájmové lokalitě bývalé obalovny v městě M. překračují signální hodnoty PCB v zeminách a v podzemní i povrchové vodě stanovené limity a situaci lze považovat za havarijní. Proto je nutné realizovat sanační opatření, která by zamezila šíření kontaminantů do povrchových a podzemních vod.

Veřejný ochránce práv po provedeném šetření konstatoval pochybení dotčených úřadů na úseku ochrany životního prostředí, neboť kontaminace PCB nebyla dosud odstraněna, nedošlo k stabilizaci množství škodlivých látek, ale naopak dochází k jejich dalšímu šíření. Aktivita, kterou úřady projevily ve vztahu k řešení problému znečištění lokality M., fakticky nepřispěla k přijetí jakéhokoliv účelného řešení, a tedy k zlepšení stávajícího stavu. Úřady byly vyzvány k nápravě.

Již ve fázi před ukončením šetření tehdejší okresní úřad vypsál výběrové řízení na zpracovatele projektové dokumentace k provedení bezodkladných opatření v předmětné lokalitě. MŽP ve spolupráci s krajem a vládou ČR našlo řešení problému havarijního znečištění. Finanční zdroje poskytl MŽP v celkové výši 6,5 mil. Kč. Prostředky na provedení bezodkladných opatření obdrželo město M. v roce 2003. Provedení bezodkladných opatření mimo jiné předpokládá odtěžení ohniska znečištění v zeminách, částečné odtěžení kontaminovaných sedimentů rybníka, rozřídění kontaminovaných zemin, dodatečný průzkum rozsahu kontaminace, likvidace nepoužitelných vrtů a sond, jimiž kontaminace procházela, a zakrytí lokality asfaltem po ukončení prací.

Správa na úseku myslivosti

V roce 2003 bylo z této oblasti doručeno 12 podnětů.

V souvislosti s výkonem státní správy myslivosti zaznamenává veřejný ochránce práv podání dvojího charakteru. První skupinu případů představují nespokojení vlastníci či nájemci pozemků, které byly na základě rozhodnutí příslušného obecního úřadu obce s rozšířenou působností prohlášeny za honební a jako takové zahrnuty do uznané honitby. Uživatelé těchto pozemků namítají, že dochází k neoprávněnému zásahu do jejich vlastnických práv, když jsou výrazně omezováni tím, že na svých pozemcích musí trpět výkon práva myslivosti. Do druhé skupiny podnětů spadají stížnosti vlastníků a pronajimatelů honebních pozemků, popř. jiných třetích osob, kteří poukazují na to, že v důsledku pronajmutí uznané honitby jejím vlastníkem mysliveckému sdružení ztrácejí možnost účastnit se na jejím užívání, tj. nemohou vykonávat právo myslivosti z důvodu, že je jim odmítno členství v mysliveckém sdružení.

Pozice veřejného ochránce práv při řešení obou typů podnětů je komplikovaná v tom smyslu, že ne v každém případě nebo ne v každé jeho fázi je možné uplatňovat jeho působnost. Ochránce může aktivně zasahovat jen v těch případech, kde je vykonávána státní správa (tj. např. v řízení o uznání honitby), ale už nikoliv tam, kde podstata problému spočívá v záležitosti spojené s vnitřním chodem honebního společenstva nebo mysliveckého sdružení a jejich vystupováním v právních vztazích.

Podnět sp. zn.: 2545/2003/VOP/KV

Na základě podnětu honebního společenstva zjistil veřejný ochránce práv pochybení spočívající v dlouhodobé nečinnosti v postupu orgánu státní správy myslivosti (dále jen úřad), kdy od podání návrhů společenstvem nebylo ani po dvanácti měsících ve věci řádně meritorně rozhodnuto. Úřad vydal pouze rozhodnutí o přerušení řízení, které bylo krajským úřadem pro nezákonnost zrušeno. Jak návrh na uvedení honitby do souladu se zákonem o myslivosti, tak žádost o uznání nové honitby přijal ještě bývalý okresní úřad. Na základě intervence ochránce byla nečinnost odstraněna, úřad vyzval honební společenstvo k doplnění návrhu, provedl ústní jednání a posléze ve věci vydal správním rozhodnutí.

Na veřejného ochránce práv se obrátilo honební společenstvo s žádostí o prošetření postupu úřadu ve věci jím podaného návrhu na uvedení honitby do souladu se zákonem o myslivosti a žádosti o uznání nové honitby. Oba návrhy byly podány ještě u bývalého okresního úřadu koncem roku 2002. V obou zahájených řízeních shledal veřejný ochránce práv průtahy. Takovou výraznou prodlevu mezi přijetím návrhu a meritorním rozhodnutím ve věci nemohla odůvodnit ani reforma veřejné správy, kdy přechod pravomocí z bývalých okresních úřadů znamenal zejména počátkem roku 2003 zvýšené zatížení úřadů obcí s rozšířenou působností. Ochránce konstatoval, že úřad v dané věci rezignoval na vydání rozhodnutí v zákonných lhůtách.

V rámci šetření ochránce zjistil, že úřad učiněná podání nepokládal za dva rozdílné návrhy, ale druhý z návrhů za změnu prvního. V tomto směru byl ochránce toho názoru, že z podkladů, které měl úřad k dispozici, nevyplývalo, že by honební společenstvo vzalo svůj návrh zpět. Stejně tak z obsahu později podaného podání nebylo možno dovodit, že by bylo úmyslem navrhovatele změnit návrh předchozí. Pokud měl úřad pochybnosti o tom, k čemu návrhy podané okresnímu úřadu směřují, měl v souladu se správním řádem společenstvo vyzvat k upřesnění návrhů. Šetření ukázalo, že rozhodnutí ve věci úřad oddaloval bez zákonného podkladu také z důvodu, že žádost o uznání nové honitby zahrnovala i honební pozemky, které byly součástí již dříve uznané honitby jiného honebního společenstva.

Jediné rozhodnutí o přerušení řízení, které úřad o podaných návrzích honebního společenstva vydal, bylo krajským úřadem zrušeno pro nezákonnost. Poté, co se tak stalo, úřad přislíbil ochránci bezodkladně vydání rozhodnutí ve věci. Úřad vyzval honební společenstvo k doplnění návrhu, provedl ústní jednání, na němž došlo k vyjasnění sporného průběhu hranic mezi oběma sousedícími honitbami, a posléze vydal ve věci správním rozhodnutí.

2.1.7 Ochrana práv dětí, mládeže a rodiny

Z této oblasti byly doručeny 92 podněty.

Činnost orgánů sociálně-právní ochrany dětí

Z této problematiky bylo v roce 2003 doručeno 58 podnětů.

Nejčastějšími podněty, kterými se veřejný ochránce práv v oblasti ochrany dětí, mládeže a rodiny zabývá, jsou stížnosti na činnost orgánů sociálně-právní ochrany dětí. Nejzávažnějším a častým problémem je bránění rodičům nebo rodiči, který nežije ve společné domácnosti se svým dítětem, ve styku s ním. Problémy v rodině často vyvrcholí manipulací s dítětem, což vede k rozvoji syndromu zavrženého rodiče. Jde o dlouhodobý problém, který je mnohdy ze strany sociálních pracovníků, institucí i veřejnosti podceňován. Neméně závažnou skupinou případů je preferování náhradní rodinné péče před péčí problémových biologických rodičů.

Veřejný ochránce práv opakovaně zjišťuje porušování práva občanů na seznámení se s údaji, které o nich shromažďují orgány sociálně-právní ochrany dětí. Porušení spatřuje v chybném výkladu ustanovení § 55 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, v platném znění, který upravuje možnost rodičů nahlížet do spisové dokumentace vedené na úřadech. Na základě zužujícího výkladu úřadů je rodičům bráněno v pořizování jakýchkoliv záznamů ze spisu.

Podnět sp. zn.: 4464/2002/VOP/TL/JH

Veřejný ochránce práv zjistil pochybení orgánu sociálně-právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD“) a dětského domova. Jednáním sociálních pracovníků, které směřovalo k umístění dítěte do náhradní rodiny, byla nezletilá A. Š. v dětském domově 8 měsíců bez právního důvodu. Sociální pracovníce nepodporovaly návrat dítěte do rodiny, ačkoliv rodiče měli o dceru zájem. Pracovníci dětského domova neumožnili rodičům osobní kontakt s dcerou, ukazovali jim ji pouze přes sklo. Na základě iniciativy veřejného ochránce práv se dítě vrátilo zpět do rodiny, rodině byla zajištěna potřebná sociální asistence a ředitel dětského domova změnil režim návštěv.

Na základě podnětu manželů Š. zahájil veřejný ochránce práv šetření ve věci pobytu jejich nezletilé dcery v dětském domově pro děti do tří let. Stížnost směřovala proti postupu OSPOD a proti režimu uplatňovanému v dětském domově. Před narozením dítěte rodiče uvažovali, že je nabídnou k adopci. Matka proto v porodnici písemně souhlasila s umístěním dcery v kojeneckém ústavu. Rodiče si však později adopci rozmysleli a začali spolu s příbuznými usilovat o propuštění dcery z dětského domova. Sociální pracovníce s tím nesouhlasila, poukázovala na nedostatky v jejich péči o syna, pomoc širší rodiny odmítla s tím, že rodiče mají problémy i s prvním dítětem a řekla jim, že v případě návratu dcery do rodiny podá podnět na nařízení ústavní výchovy u nezletilé. Apelovala na rodiče, aby dali souhlas s osvojením, které urychlí umístění dítěte v nové rodině. Sociální pracovníce informovala dětský domov, aby dítě rodičům nedávali, a pokud by si pro ně přišli, aby je „směřovali k adopci“. Poté, co manželé Š. zjistili, kde se jejich dcera nachází, začali ji pravidelně navštěvovat. Návštěvy však v dětském domově probíhaly tak, že zdravotní sestra rodičům dceru ukázala na pár minut přes sklo, a to pouze ve stanovený den a hodinu, bez účasti sourozenců. Individuální režim návštěv ředitel rodičům neumožnil. Přestože A. Š. byla v dětském domově umístěna na základě souhlasu rodičů, nebyl jim umožněn osobní kontakt, ani si nemohli dceru vzít domů. Teprve po osmi měsících podal okresní úřad návrh na předběžné opatření. Na základě informací OSPOD soud návrhu vyhověl.

Veřejný ochránce práv konstatoval, že OSPOD nesprávně vyhodnotil úvahy matky o svěřením dítěte k adopci jako definitivní rozhodnutí a následně jednal účelově, aby mohl dítě umístit do nové rodiny. Sociální pracovníce zpochybňovaly rozhodnutí rodičů, kteří přehodnotili své stanovisko a o dceru chtěli pečovat sami. Rovněž bagatelizovaly snahu širší rodiny spolupracovat s rodiči při výchově. Naopak rodiče přesvědčovaly, že jejich rozhodnutí není správné. Vydání dítěte rodičům podmiňovaly prošetřením bytových poměrů a vydáním svého souhlasu. Veřejný ochránce práv výtýkal OSPOD, že neuvažoval o méně intenzivním zásahu do práv rodičů, např. o stanovení dohledu nad nezletilou a o poskytnutí nebo zajištění asistenční služby nebo jiné formy pomoci směřující k sanaci rodiny. Zcela ignoroval možnost svěřením dítěte do péče jiného občana, kterou zákon

o rodině preferuje před ústavní výchovou a stanoví, že přednost má příbuzný rodiče. Ochránce se pozastavil také nad tím, že OSPOD navrhoval rozdílná opatření pro dceru (ústavní výchova) a pro syna (dohled). Zdůraznil, že sourozenci by výchovnými opatřeními zásadně neměli být rozdělováni, pokud k tomu nejsou závažné racionální důvody.

Sociální pracovnice spolu s nařízením ústavní výchovy navrhovaly i zbavení rodičů jejich rodičovské zodpovědnosti ve vztahu k A. Š. Veřejný ochránce práv připomněl, že zbavení rodičovské zodpovědnosti je natolik závažným zásahem do základních práv rodičů a dětí, že je lze ospravedlnit jen, je-li takové opatření nezbytné a jen jsou-li splněny podmínky zákona o rodině. V případě manželů Š. zákonné podmínky splněny nebyly. Pokud jde o režim v dětském domově, formu návštěv přes sklo označil ochránce za nepřipustnou. Podle ustanovení čl. 9 odst. 3 Úmluvy o právech dítěte má dítě oddělené od rodičů právo udržovat pravidelné osobní kontakty s oběma rodiči, ledaže by to bylo v rozporu se zájmy dítěte, což však zjevně nebyl případ A. Š. Dítě má právo na kontakt osobní a přímý, skleněná bariéra je z tohoto pohledu nepřijatelná. Režim návštěv byl nastaven tak, aby se dítě rodičům odcizilo. Návštěvní hodiny v pracovních dnech byly pro pracující nedosažitelné. Povinnost odevzdat věci a potraviny na vrátnici neměla rozumné odůvodnění. Skutečnost, že dítě nemohli navštěvovat jeho sourozenci, byla rovněž neodstatněná.

Na základě zjištění veřejného ochránce práv OSPOD učinil řadu opatření. Navrhl zrušení předběžného opatření, vyslovil okamžitý souhlas s pobytem dítěte v rodině podle zákona o sociálně-právní ochraně, zajistil rodině asistenční službu. Děvče podle posledních zpráv v rodině prospívá, zlepšila se i péče o syna. Magistrát proto v odvolacím řízení navrhl zrušení rozsudku o nařízení ústavní výchovy za současného ponechání dohledu. Dětský domov na podkladě výsledku šetření přehodnotil způsob a režim návštěv.

Podnět sp. zn.: 1563/2002/VOP/ZG

Na veřejného ochránce práv se obrátili manželé se stížností na postup orgánu sociálně-právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD“). Šetřením veřejný ochránce práv zjistil, že postup sociální pracovnice zabývající se případem a vedoucí oddělení péče o dítě je založen na snaze prokázat domněnku neexistence otcovství stěžovatele, a nikoliv na hájení nejlepšího zájmu dítěte tak, jak ukládá zejména Úmluva o právech dítěte a zákon o sociálně-právní ochraně dětí.

Na základě podnětu manželů H. zahájil veřejný ochránce práv šetření ohledně jejich stížnosti na jednání a postup OSPOD ve věci sociálně-právní ochrany dítěte. Stěžovatelé ve svém podnětu uvedli, že od doby převzetí dítěte z kojeneckého ústavu se domáhají svěřeni dítěte do své péče a jeho následného osvojení stěžovatelkou. Tvrdí, že jim v tomto pracovníci OSPOD brání, protože se domnívají, že dítě nabyli „koupí“ od biologické matky dítěte.

Stěžovatelé uvedli, že nezletilý je v jejich faktické péči od doby vyřízení rodného listu, kdy si ho společně převzali z kojeneckého ústavu. K souhlasnému prohlášení rodičů o otcovství došlo ihned po narození dítěte. Biologičtí rodiče dítěte (otcem dítěte je stěžovatel), udělili souhlas s nezrušitelným osvojením dítěte manželkou biologického otce, která o dítě celodenně pečuje. Stěžovatelé tvrdí, že na ně sociální pracovníci od okamžiku převzetí dítěte vyvíjejí značný psychický nátlak tím, že se dítě snaží odebrat z jejich péče, i když si k nim chlapeček vytvořil pevný citový vztah. Zejména soudu uvedli mnoho smyšlených nebo mylných informací, které se jim však nepodařilo prokázat, např. rodina má nevhodný byt, dítě nemá zajištěnou dostatečnou výbavu, stěžovatel není otcem dítěte, stěžovatelka dítě od biologické matky převzala za úplatu. Stěžovatelé jako svou domněnku uvedli to, že důvodem tohoto postupu OSPOD je úmysl dítě umístit do náhradní rodinné péče.

Při místním šetření na dotčeném úřadě veřejný ochránce práv vyslovil výhrady, spočívající v tom, že postup OSPOD je založen na snaze prokázat domněnku neexistence otcovství stěžovatele, a nikoliv na hájení nejlepšího zájmu dítěte. Tím, že pracovníci OSPOD vědomě usilují o to, aby dítě nemělo otce, i když se pan H. jako otec chová, je bráněním v uznání a naplňování otcovství k dítěti, což veřejný ochránce práv považuje za přímý rozpor s tím, co je v zájmu dítěte a co by měl orgán sociálně-právní ochrany dítěte činit. Péče stěžovatelky o dítě byla vždy sociálními pracovníci hodnocena kladně, podmínky byly vneseny pouze k neumožňování návštěv při vykonávání soudního dohledu, z počátku také k vybavení bytu, nedostatečné výbaviče pro dítě.

Veřejný ochránce práv docílil, že výkonem ochranného dohledu nad dítětem je pověřena jiná sociální pracovnice. Stěžovatelé zrušili své dřívější oznámení o pobytu mimo své bydliště a orgánu sociálně-právní ochrany dítěte vycházejí vstříc k snadnějšímu výkonu soudního dohledu.

Podnět sp. zn.: 2641/2002/VOP/HV

Veřejný ochránce práv shledal pochybení v postupu orgánu sociálně-právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD“), na který si stěžoval otec dítěte. OSPOD nedohlížel na plnění dohody o styku s dítětem. Znemožnil otci pořizovat si ze spisu dítěte výpisy a číst si spisovou dokumentaci nahlas kvůli podezření, že si nahrává své čtení na diktafon. Stalo se tak v důsledku chybného výkladu Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) k ustanovení § 55 odst. 5 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, které se týká odmítnutí žádosti rodičů o nahlédnutí do spisové dokumentace jejich dítěte. Na základě intervence ochránce byla nečinnost OSPOD odstraněna a změněn jeho postup při pořizování výpisů ze spisové dokumentace.

L. CH. si stěžoval na přístup a nečinnost OSPOD ve věci styku s dcerou, kterému matka brání. Uvedl, že mu OSPOD zakázal, aby si nahlas četl spis svého dítěte a dělal si výpisky. Styk upravoval pravomocný rozsudek. Zároveň probíhalo nové řízení o úpravě styku, které inicioval otec, a protichůdné řízení o zákazu styku, které iniciovala matka. V tomto řízení se vyslovili soudní znalci, že by se měl L. CH. zpočátku stýkat s dcerou za přítomnosti psychologa. Znalec uvedl, že by měl být styk realizován a že zachování dosavadního stavu, kdy dcera odmítá otce, by jednoznačně vedlo k negativnímu vývoji dítěte. Toto řízení nebylo pravomocně skončeno.

V době, kdy na základě rozsudku měl probíhat styk a neexistoval doposud znalecký posudek, OSPOD nejednal dostatečně efektivně. Matku systematicky neupozorňoval na to, že bránění oprávněnému rodiči ve styku s dítětem, pokud je opakovaně bezdůvodné, je považováno za změnu poměrů vyžadující nové rozhodnutí o výchovném prostředí. Stejně tak ji nepoučoval, že dítě má právo na styk s otcem a otec na styk s ním a že připravit dítě na kontakt s otcem znamená ho též vhodně motivovat. Poté, co byl vydán znalecký posudek, který konstatoval, že je nutné zahájit styk za přítomnosti odborníka, OSPOD nepůsobil k tomu, aby právo na styk přiznané otci soudem bylo naplňováno a zároveň aby nebylo ohroženo dítě. Pochybil, když se nesnažil změnit právní stav, jenž umožňoval výkon rozhodnutí o styku, který však dítě podle zjištění znalců nemohlo absolvovat bez přítomnosti odborníka. Nepodal návrh na vydání předběžného opatření, jímž by se rozsudek o styku modifikoval (změnilo by se místo styku tak, aby byl přítomen odborník). Místo toho se přiklonil k návrhu matky na vydání předběžného opatření, kterým by se zrušil rozsudek o úpravě styku otce s dcerou. Pokud by takové opatření soud vydal, znamenalo by to znemožnění styku otce s dcerou namísto jeho realizace jiným způsobem uvedeným ve znaleckém posudku.

Rodič, který s dítětem nežije ve společné domácnosti, má právo ho vychovávat. Osobní péče o dítě byla svěřena matce, otci však zůstaly zachovány povinnosti a práva plynoucí z rodičovské zodpovědnosti. OSPOD nesplnil zákonnou povinnost, nepůsobil-li k obnovení narušených funkcí rodiny. Veřejný ochránce práv označil za nepřijatelné, že OSPOD komentoval pravomocný rozsudek tak, že není v zájmu dítěte realizovat styk za stávající soudní úpravy, přičemž zároveň L. CH. informoval, aby se obrátil na soud s návrhem na exekuci. Veřejný ochránce práv dále konstatoval, že není v souladu s právem, když OSPOD zakazuje otci dělat si výpisy ze spisu a nahlas si číst spis, protože OSPOD k tomuto jednání nemá zákonnou pravomoc a pro zákonnost jeho postupu neosvědčí ani odvolávka na stanovisko MPSV. V otázce zvukové nahrávky zavolał OSPOD pracovníci nadřízeného orgánu, která uvedla, že si L. CH. smí spis číst jen potichu. To označil veřejný ochránce práv za absurdní, protože k tomuto omezení není právní podklad. Za překročení pravomocí označil skutečnost, že byl L. CH. vyzván k podpisu prohlášení, že u sebe nemá nahrávací zařízení. Podle veřejného ochránce práv pouhé nahlížení do spisu bez možnosti vlastního záznamu ztěžuje rodiči schopnost uchovat si přečtené informace ve správné podobě a v dostatečném rozsahu. Pochybení v tomto smyslu nevytkl OSPOD, nýbrž MPSV, které vydalo k takovému postupu stanovisko.

Po vydání zprávy o šetření veřejného ochránce práv OSPOD přijal sám jistá opatření k nápravě. Na poradě byly jeho pracovnice informovány o nedostatcích, upozorněny na povinnost systematického informování a poučování rodičů, na nezbytnost řádného vedení spisů. OSPOD podal podnět k vydání předběžného opatření, na jehož základě by se

měl otec s dcerou stykat na odborném pracovišti. K otázce výpisů a nahrávek ze spisu vedoucí odboru sdělila, že souhlasí s tím, že právní předpisy neumožňují, aby OSPOD zakázal zaznamenávání informací ze spisu osobám, které do něho nahlízejí, a proto zavrhl stanoviska MPSV v této věci. Pracovnice nadřízeného orgánu tvrdila, že v otázce hlasitého čtení nesehrála roli popsanou v záznamu OSPOD. Uvedla, že jen upozornila L. CH., aby respektoval podmínky pracoviště a intenzitu svého hlasu při čtení spisu přizpůsobil situaci. Veřejný ochránce práv navrhl OSPOD v této situaci několik dalších opatření k nápravě, která byla později přijata:

- Upozornit matku na názor znalce, že pokud bude dcera odmítat otce, povede to jednoznačně k negativnímu vývoji dítěte. Má-li zájem, aby se dítě vyvíjelo zdárně, měla by ho v souladu s posudkem znalců přivést k psychologovi, jenž napomůže kontaktu dítěte s otcem, a styku by neměla být přítomna. OSPOD by měl navrhnout konkrétního psychologa.
- Upozornit matku, že negativní psychický vývoj dítěte není v souladu s řádnou výchovou dítěte a že je možné z tohoto důvodu vůči matce použít institutu napomenutí či dohledu podle zákona o rodině.
- Jestliže se z důvodu neochoty matky neuskuteční setkání otce s dcerou u vybraného psychologa, měl by OSPOD matce udělit napomenutí. Mine-li se toto opatření účinkem, měl by stanovit nad dítětem dohled a provádět ho za součinnosti školy.
- Jednat s rodiči o tom, aby spolupracovali s psychologem, u kterého se budou uskutečňovat styky otce s dcerou, s cílem zlepšit komunikaci mezi sebou navzájem a spolupracovat při překonávání negativního vztahu dítěte k otci.

Ústavní výchova

Z této problematiky byly v roce 2003 doručeny 34 podněty.

V roce 2003 se veřejný ochránce práv zabýval podmínkami výkonu ústavní výchovy v kojeneckých ústavech, dětských domovech, dětském domově se školou a ve výchovných ústavech. Nejčtenější porušení práv dětí zaznamenal ve výchovných ústavech.

V dětském domově pro děti do 3 let, spadajícím do resortu Ministerstva zdravotnictví, byly děti ukazovány rodičům přes skleněnou bariéru a nebyl jim umožněn osobní kontakt, návštěvy byly organizovány tak, že hrozilo odcizení dítěte rodičům. Veřejný ochránce práv se obával toho, aby ústavní režim porušující práva dětí a rodičů nebyl rozšířen i v jiných zařízeních, a proto se rozhodl uskutečnit z vlastní iniciativy šetření v kojeneckých ústavech. Vůči třem z nich šetření uzavřel, aniž shledal pochybení, v činnosti čtvrtého ústavu byly shledány nedostatky a veřejný ochránce práv v současné době usiluje o nápravu nepříznivého stavu.

Řada místních šetření, ať již na základě podnětu nebo z vlastní iniciativy, byla ochráncem provedena v dětských domovech, kde se veřejný ochránce práv zaměřil mj. na sledování dětí kamerovými systémy. Ve výchovných ústavech byl provedeno celkem 14 místní šetření, z toho ve třech z nich se jednalo o komplexní šetření výkonu státní správy. V těchto ústavech bylo zjištěno porušování práv umístěných osob. V jednom výchovném ústavu se na sklonku roku uskutečnilo šetření zaměřené na výskyt šikany, situace proto nebyla dosud vyhodnocena. V únoru r. 2003 byla vydána zpráva o výsledku šetření v odloučeném pracovišti výchovného ústavu, kde byla závažným způsobem porušována práva svěřenců. Na základě této zprávy zařízení navštívila ministryně školství a na místě se rozhodla přerušit jeho činnost. V tomto roce byl také ukončen případ týkající se výchovného ústavu, který nepostupoval správně ve věci umělého přerušování těhotenství svěřenkyně. Ministryně školství zjednala nápravu vydáním závazného pokynu, jak v případech těhotných dívek postupovat.

Podnět sp. zn.: 4661/2002/VOP/HV

Veřejný ochránce práv v detašovaném pracovišti výchovného ústavu určeného pro zdravotně handicapovanou mládež zjistil svým šetřením takový stav, který nebyl v souladu s čl. 9 odst. 3 Úmluvy o právech dítěte, čl. 9 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Pracoviště Oddělení s ochranným režimem (dále jen „OOR“) zmíněného ústavu bylo zřízeno jako experiment Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „MŠMT“). Režim v zařízení byl v mnoha ohledech přísnější než režim vězeňský. Selhala i kontrolní činnost České školní inspekce a Odboru

speciálního školství a institucionální výchovy MŠMT. Ministryně školství po obdržení zprávy veřejného ochránce práv navštívila OOR a na místě se rozhodla přerušit jeho činnost.

OOR vzniklo v r. 1997 jako uzavřené zařízení, v němž chlapci neměli po dobu umístění (3 až 6 měsíců) možnost vycházek a odjezdu k rodinám. Chlapci byli do OOR převáženi za trest, fakticky zbaveni osobní svobody, aniž to umožňoval zákon. Plošné vymezení doby pobytu bylo v rozporu s vyhláškou č. 64/1981 Sb. V řadě případů nebylo umístění v rozporu s právními předpisy projednáno s příslušným diagnostickým ústavem. Veřejný ochránce práv konstatoval, že mříže v oknech, ostnatý drát na plotě a na mřížích, absence klik zevnitř ložnic, sledovací otvory ve dveřích a noční světlo v ložnicích jsou zvláštní stavebně-technické prvky, které nemají oporu v právním předpisu. Nesouhlasil s tím, že toalety byly přístupné až po odemknutí vychovatelem. V OOR nebyly k dispozici kompletní spisy dětí, výchovným pracovníkům tak chyběly důležité informace o osobní a rodinné anamnéze. V OOR chyběl speciální výchovný program, nezáměr o předcházející osud dětí byl patrný z postoje vedoucího i ředitele, kteří v OOR viděli zařízení pro výkon trestu za kázeňské prohřešky.

V OOR se prováděly osobní prohlídky, jež veřejný ochránce práv označil za nelegitimní, zasahující do lidské důstojnosti a splňující znaky ponižujícího zacházení. Při důkladných tělesných prohlídkách musel být svlečen veškerý oděv. Dle vyjádření vedoucího OOR byla někdy součástí kontrol i prohlídka pohlaví a konečnicku. Toto zacházení považoval ochránce za jednání, které odporuje zákazů ponižujícího zacházení nebo trestu, jak je vyjádřen v čl. 10 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod či čl. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Tato praxe je v rozporu se zákonem č. 109/2002 Sb., který garantuje dítěti právo na respektování lidské důstojnosti.

Při denním dvouhodinovém povinném cvičení chlapci zvedali dřevěné špalky, přičemž intenzita cvičení mohla u slabších osob hraničit s týráním a vedla k ponižování. Cvičení se provádělo na úkor vzdělávání. Veřejný ochránce práv konstatoval, že deklarovaný polovojenský režim a důraz na potenciální brannost je v rozporu s tím, že jde o zařízení školské. Současně ochránce nesouhlasil s používáním kolektivního trestu, který spočíval v tom, že pokud chlapec nemohl či nechtěl cvičit, museli ostatní cvičit místo něho. Polovina svěřenců uvedla, že jim tento trest vadí, a třetina ho označila za zdroj šikany.

V OOR bylo porušeno také právo na vzdělání, protože v něm nebyla zajištěna dostatečná výuka (v OOR neexistovala speciální škola ani žádná škola podle vyhl. 127/1997 Sb.). Vyučování probíhalo tak, že se chlapci shromáždili v jedné místnosti, kde se každý učil svoji učební látku za přítomnosti pedagoga dvě hodiny denně. Systém výuky byl v rozporu se zákonem č. 29/1984 Sb., se zákonem č. 109/2002 Sb., a také s vyhláškou MŠMT č. 127/1997 Sb. Nadto je třeba poukázat na skutečnost, že právo dítěte na vzdělání a závazek státu neodepírat svým jednáním takové právo je hodnotou, která je chráněna mj. čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod či čl. 33 Listiny základních práv a svobod.

V době osobního volna nemohli chlapci poslouchat reprodukovanou hudbu s odůvodněním, že jsou v OOR za trest. Neměli možnost být přes den o samotě. Osobní volno měli od 20.15 do 21.30 hod., a teprve v té době mohli být na svých pokojích, ale nemohli ležet. (Lehnout si mohli až od 22.00 hod.). Veřejný ochránce práv konstatoval, že takový stav odporuje čl. 31 Úmluvy o právech dítěte, v němž se uznává právo dítěte na odpočinek a volný čas, na účast ve hře a oddechové činnosti. V OOR byla nevhodně zvolena doba návštěv (jednou měsíčně 1 hod., mimořádná za odměnu) a okruh osob, které dítě mohly navštívit. Veřejný ochránce práv nesouhlasil s tím, že se v OOR používal trest zákazu nákupu osobních věcí. Praxe nebyla v souladu se zák. č. 109/2002 Sb. a pokynem MŠMT č. 13 649/95-24. Telefonický kontakt byl umožněn v rozporu se zák. č. 109/2002 Sb. jen výjimečně a za odměnu.

Odbor speciálního školství a institucionální výchovy MŠMT (dále jen „odbor“) selhal při výkonu státní správy, umožnil-li vznik OOR a nezaregistroval porušování lidských práv. Dva z pracovníků odboru v minulosti OOR navštívili, byli seznámeni mj. se stavebně-technickými prvky, jejichž použití nemělo zákonnou oporu, a zůstali nečinní. Odbor plánoval po vzoru OOR zřízení dalších dvou zařízení. O existenci OOR a o tom, že jsou zde umístěny zdravé děti a dokonce i děti z jiných výchovných ústavů, se nebylo možné z veřejně přístupných dokumentů dozvědět. V této souvislosti označil veřejný ochránce

práv název „výchovní ústav pro zdravotně handicapovanou mládež“ za zavádějící, ne-li dokonce zastírající označení.

Veřejný ochránce práv vyslovil současně znepokojení nad kvalitou inspekční činnosti České školní inspekce, která v rozporu s faktickým stavem neshledala porušení právních předpisů. Za alarmující označil, že ČŠI zhodnotila plot s ostnatým drátem a mříže v oknech tak, že „budova je proti vniknutí osob zvenčí dostatečně zabezpečena“, a že nepožadovala předání spisů dětí do OOR, i když o jejich absenci věděla.

Ministryně školství po obdržení zprávy veřejného ochránce práv navštívila OOR a na místě se rozhodla přerušit jeho činnost a chlapce převést zpět do kmenových ústavů. Odpovědní inspektoři byli finančně postiženi ústřední školní inspektorkou a byla jim předána písemná výtka za nekvalitní práci. Změnila se kritéria pro inspekce ve školských zařízeních, do inspekčních týmů budou nově zařazováni i externí odborníci a ve školských zařízeních budou nově probíhat i kontroly bez předchozího oznámení. Vedoucí OOR byl odvolán z funkce a v ústavu již nepracuje. Vůči MŠMT případ dosud uzavřen není, protože se ministryně dosud nevyjádřila k návrhu veřejného ochránce práv na personální opatření spočívající v odvolání ředitele příslušného odboru.

Podnět sp. zn.: 24/2003/SZD/HV

Veřejný ochránce práv v r. 2003 na základě šetření z vlastní iniciativy a následného právního rozboru shledal, že zákon č. 109/2002 Sb. opomněl děti s uloženou ochrannou výchovou, které v současné době nemohou odjíždět z výchovných ústavů na krátkodobé dočasné pobyty (víkendy, prázdniny) k rodičům, ač kontakt s rodinou je odborníky uznávaným pozitivním prvkem v převýchově dítěte. Veřejný ochránce práv se rozhodl využít svého oprávnění a inicioval změnu dvou zákonů, aby se děti ve výchovném ústavu neocitaly v režimu přísnějším, než je tomu u odsouzených ve výkonu trestu odnětí svobody.

Na problém upozornil veřejného ochránce práv ředitel jednoho výchovného ústavu. V návaznosti na toto upozornění oslovení ředitelé uvedli, že kontakt s rodinou je jednoznačně pozitivním prvkem v převýchově dítěte a že nemožnost dětí odjet k rodičům na krátkodobý dočasný pobyt vyvolává ve výchovných ústavech napětí a nežádoucí chování dětí (apatie, útky, agresivita). Staly se případy, kdy se chlapci chtěli vidět s rodiči a utekli za nimi, čímž se de iure dopustili trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí, a proto museli nastoupit výkon trestu ve věznici. Někteří ředitelé přiznali, že dětem s uloženou ochrannou výchovou dočasně pobyty i přes absenci zákonné úpravy umožňují. Veřejný ochránce práv proto dospěl k závěru, že je třeba novelizovat zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy ve školských zařízeních, který by měl umožňovat řediteli, aby se rozhodl, zda dítěti s uloženou ochrannou výchovou umožní dočasný pobyt u rodičů. Zákon tyto dočasné pobyty opomněl, ačkoliv před jeho účinností děti s ochrannou výchovou odjíždět k rodičům mohly na základě vyhl. MŠMT č. 64/1981 Sb. Souběžně je třeba novelizovat i zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí. Aby se mohl ředitel výchovného ústavu kvalifikovaně rozhodnout, zda takovému dítěti umožní dočasný pobyt u rodičů, je nutné, aby byl podrobně obeznámen s prostředím, kde má dítě dočasně pobývat. Z tohoto důvodu by měl mít povinnost vyžádat si vyjádření orgánu sociálně-právní ochrany dětí k prostředí, v němž by dítě dočasně pobývalo.

Pokud jde o kontakt s rodinou, nacházejí se děti s uloženou ochrannou výchovou v současnosti v režimu přísnějším, než mladiství vězni, kterým může ředitel věznice podle zákona o výkonu trestu odnětí svobody dovolit až 24hodinovou vycházku anebo přerušit výkon trestu až na 30 dní v kalendářním roce. Veřejný ochránce práv připravuje v současné době doporučení změny výše uvedených zákonů vládě.

2.1.8 Policie ČR, vězeňství, armáda ČR a civilní služba

V roce 2003 bylo z této oblasti doručeno 170 podnětů.

Činnost Policie České republiky

Z této problematiky byly v roce 2003 doručeny 62 podněty.

Poměrně početnou agendou, kterou se ochránce zabývá, je postup Policie České republiky (dále jen PČR). Ochránce v postupu PČR nalézá jak vady ve skutkových zjištěních

způsobené zejména nedostatečnými postupy při prošetřování konkrétního protiprávního jednání, tak i vady právní, a to jak hmotně právní, tak procesně právní.

Nejčastěji ochránce při šetření jedná se stížnostně kontrolními orgány PČR. Jejich pohled na šetřenou situaci se v některých případech od pohledu ochránce odlišuje, a to zejména tehdy, kdy nebyl porušen přímo právní předpis, nicméně vzhledem k době, místu, osobě a situaci, kdy byl aplikován, neodpovídal postup PČR principům dobré správy.

Podnět sp. zn.: 3705/2002/VOP/DU

Policisté obvodního oddělení Policie ČR zvýhodnili jednoho z rodičů, kteří byli v rozvodovém řízení, a bezdůvodně mu umožnili odejmout jedno z dětí z péče druhého rodiče. Postup policistů byl z části obhajován stížnostními orgány Policie ČR na okresní i krajské úrovni. Ochránce proto svému šetření podrobil postup i těchto stížnostních orgánů a shledal pochybení spočívající v jejich nedostatečném přístupu k šetření stížností. Dotčené stížnostní orgány pochybení uznaly a přijaly opatření k nápravě.

Manželé T. byli od roku 2001 v rozvodovém řízení. Dohodli se, že do doby, než bude soudem rozhodnuto o úpravě poměru styku rodičů s dětmi, budou se o děti starat střídavě. Matka, paní T. T., si zajistila ubytování v jiném městě, neboť v něm získala výhodnější zaměstnání spojené s poskytnutím nájemního bytu. Vzhledem k tomu, že obě děti již navštěvovaly základní školu, a z města, kam se matka přestěhovala, by nebylo možno denně dojíždět do místa školní docházky, dohodli se rodiče tak, že otec bude mít děti na starosti ve všední dny, matka o víkendy. Po nějaké době otec odmítl děti matce předávat. V kontaktu s dětmi jí bránil po dobu asi tří týdnů. Matka děti proto kontaktovala svoji tchýní, V. K., která jednání svého syna odsuzovala, a požádala ji, aby děti vyzvedla přímo ze školy v den, kdy za nimi přijede na víkend po pracovním týdnu. Za tím účelem poskytla matka paní V. K. písemnou plnou moc.

V den, kdy V. K. vyzvedla děti přímo ze školy, se na obvodní oddělení Policie ČR dostavil otec dětí, který tvrdil, že jeho matka se dopustila trestného činu, neboť na základě zfalšované plné moci vyzvedla jeho dvě nezletilé dcery ze školy a zdržuje se s nimi na jemu známém místě. Policie ČR začala věc za účasti otce dětí prověřovat přímo na jím uvedeném místě, kde zjistili, že tvrzení J. T. se nezakládá na pravdě. Bylo jim vysvětleno, proč paní V. K. děti vyzvedla a že matka dětí je již na cestě. Policistům bylo mj. nabídnuto telefonní číslo, aby matce dětí zavolali a tyto skutečnosti ověřili. Policisté to však odmítli a v průběhu dalšího jednání také zamezili, aby bylo matce dětí telefonováno z mobilního telefonu. Nadto podle tvrzení V. K. policisté neoprávněně vstoupili na soukromý pozemek a do obydlí V. K., J. T., který byl nadto údajně pod vlivem alkoholu, tykali a umožnili J. T., aby uchopil jednu z dcer a proti její vůli ji posadil do vozidla Policie ČR, které bylo po té uzamčeno. Policisté takový průběh situace popřeli.

Stížnostní orgány Policie ČR dané skutečnosti nedostatečně prošetřily. Policie ČR i stěžovatelka se však shodli na tom, že Policie ČR z předmětného místa jednu z dcer i s J. T. odvezli. Ve vozidle s nimi jela i Z. T., neboť policisté při odjezdu přislíbili, že pojedou situaci vyřešit na vlakové nádraží, kam měla přijet matka dětí. Cestou došlo ve vozidle mezi J. T. a Z. T. k slovní a pravděpodobně i fyzické roztržce, kdy policisté stranili dle zjištěných skutečností J. T. Cestou policisté osobám ve vozidle sdělili, že změnili svůj záměr a chtějí věc řešit na obvodním oddělení. Po zastavení vozidla před obvodním oddělením však policisté nechali J. T. volně odejít i s jeho dcerou.

Stížnost na postup Policie ČR podala matka otce dětí, paní V. K. Stížnostní orgán na úrovni okresního ředitelství řešil věc povrchně, sporné body neměl snahu možnými prostředky řešit. Vadně vykládal pravomoc policisty vstoupit na pozemek a do obydlí. V některých bodech pochybení policistů odhalil a navrhl jejich potrestání. Stížnostní orgán na úrovni správy kraje po opakované stížnosti V. K. věc posoudil, avšak víceméně jen převzal argumenty stížnostního orgánu okresního ředitelství. Vedoucí obvodního oddělení ve své kázeňské pravomoci potrestal jen jednoho z členů hlídky, a to vedoucího oddělení, s čímž ochránce nesouhlasil.

Stížnostní orgány Policie ČR po obdržení závěru ochránce přehodnotily svůj postoj k věci a přijaly vlastní dostatečná opatření k nápravě, mj. došlo i k potrestání druhého policisty.

Veřejný ochránce práv řešil případ ženy, které byla odcizena kabelka s osobními věcmi. Kabelku později našla neznámá osoba a předala ji Policii ČR. V kabelce byl občanský průkaz stěžovatelky a další věci. Policisté kabelku předali osobě, které nenáležela. Do rukou okradené ženy se občanský průkaz a klíče od bytu dostaly zpět jen shodou okolností. Stížnostní orgány policisty, kteří pochybili, nezjistily. Stěžovatelce se za Policii ČR nikdo neomluvil. Po zásahu ochránce bylo provedeno nové šetření. Bylo zjištěno pochybení policisty, který vadný postup jiným policistům do jisté míry umožnil. Za toto jednání byl kázeňsky potrestán. Stěžovatelce se za Policii ČR dostalo omluvy.

Stěžovatelka při nákupu v obchodním domě v městě B. byla okradena neznámým pachatelem. Odcizena jí byla kabelka, v níž měla uloženu peněženku s finančním obnosem, občanský průkaz a klíče od bytu. Odcizení kabelky s věcmi nahlásila Policii ČR. Ještě téhož dne byla kabelka i s občanským průkazem a klíči nalezena neznámým nálezcem. Ten věci předal nezjištěným příslušníkům Policie ČR. Tito na jednom obvodním oddělení Policie ČR v počítačové databázi ověřovali data k osobě uvedené v nalezeném občanském průkazu. Poté volali na pevnou telefonní linku do soukromého bytu, zda osoby v bytě žijící znají osobu, jejíž jméno bylo uvedeno v občanském průkazu. Rodina, která v soukromém bytě bydlela, byla vybrána proto, že příjmením a částečně i adresou se shodovala se jménem a adresou uvedenou v občanském průkazu. Muž, který volajícím policistům na otázky odpovídal, uvedl, že ženu daného jména nezná. Přesto se k němu domů o několik dní později dva policisté dostavili a občanský průkaz a klíče od bytu, jakož i zbývající věci, mu vnutili, i když jim přitom neustále opakoval, že danou ženu nezná. Policisté však věci u něj v bytě nechali. Když odcházeli, žádal je muž alespoň o nějaký protokol obsahující soupis předaných věcí. Policisté odvětili, že „se nic vystavovat nebude“ a odešli. Jen soukromou aktivitou zmíněného muže se věci dostaly do rukou stěžovatelky.

Stížnostní orgán Policie ČR na žádost okradené ženy prováděl šetření, kteří policisté se vadného jednání (nepředání nalezených věcí orgánu činnému v trestním řízení, předání věcí jiné osobě než jejímu vlastníkovu, event. držiteli) dopustili. Šetření stížnostního orgánu proběhlo spíše jen formálně. Pro příklad lze uvést, že na jednotlivých útvech, kde bylo po policistech pátráno, bylo pátráno bez znalosti jejich popisu; velmi nedbalý popis policistů byl získán až po ukončení šetření na dožádaných útvech. Stěžovatelce se za jednání policistů nikdo neomluvil, ačkoli takovým jednáním mohl být ohrožen její majetek a mohl být zneužit její občanský průkaz.

Postup stížnostního orgánu Policie ČR ochránce zhodnotil jako porušení principů dobré správy. Po seznámení se stanoviskem ochránce se stížnostní orgán rozhodl věc v ochráncem naznačeném směru ještě jednou prošetřit. Nové prošetření již bylo vedeno velmi pečlivě. O spolupráci byl požádán jiný stížnostní orgán jiného policejního ředitelství. Okruh policistů, kteří se mohli dopustit vadného jednání, byl vzhledem k místní příslušnosti útvarů Policie ČR poměrně rozsáhlý, konkrétní viník proto nebyl zjištěn. Okradené ženě se Policie ČR za chybné jednání policistů omluvila.

Činnost vězeňské služby, podmínky výkonu vazby a trestu

Z této problematiky bylo v roce 2003 doručeno 85 podnětů.

Lze konstatovat, že počet podnětů v této oblasti je ve srovnání s minulými roky v podstatě stejný, podobná je i jejich skladba. Nejčastěji si stěžují odsouzení či obvinění, výrazně méně často pak jejich příbuzní a ojedinele právní zástupci. Z výše uvedeného počtu směřovalo 35 stížností proti zamítnutí žádosti o přemístění do jiné věznice. Veřejný ochránce šetřením stížností zjistil, či spíše potvrdil skutečnost jemu známou z minulých let, že nejčastějším důvodem zamítnutí žádosti o přemístění je kapacita věznice, kam chce být odsouzený přemístěn. Většina odsouzených chce přemístit na Moravu, kde je však ubytovací kapacita věznic nižší, proto nelze z objektivních důvodů žádostem vyhovět.

Veřejný ochránce práv však považuje za porušení principů dobré správy současný systém vyřizování stížností. Věznice posuzují žádost o přemístění pouze v době, kdy byla podána, a nevrací se k ní zpětně. Pokud je tak žádost odsouzeného zamítnuta, pak v případě, že by jí bylo možné později vyhovět, není posuzována znovu, ale jsou posuzovány zase jen aktuální žádosti jiných odsouzených. Tuto praxi veřejný ochránce práv kritizoval například v připomínkách ke „Zprávě o plnění systémových opatření v oblasti vězeňství a

trestní politiky z hlediska reformy vězeňství (stav k 30. 6. 2003)“ předkládané Ministerstvem spravedlnosti vládě.

Vůči poskytování zdravotní péče odsouzeným směřovalo v roce 2003 devět stížností. Veřejný ochránce práv se při šetření těchto podnětů setkal se zamítavým postojem lékařů Vězeňské služby k žádosti ochránce o umožnění nahlédnutí do zdravotnické dokumentace, a to i se souhlasem vězně. Veřejný ochránce práv proto konstatoval, že Vězeňská služba neposkytla součinnost.

Další oblastí, kterou se veřejný ochránce práv zabývá, jsou stížnosti odsouzených na odměňování za práci ve výkonu trestu a následné hrazení nákladů výkonu trestu či závazků, které má odsouzený na svobodě. Komplexní šetření této oblasti veřejný ochránce práv zahájil z vlastní iniciativy, šetření dosud není ukončeno.

Podněty se dále týkají organizace návštěv ve věznicích, stravování či zacházení ze strany příslušníků Vězeňské služby. Z celkového počtu podnětů v této oblasti je 11 podáno osobami vazebně stíhanými. Obvinění si stěžují zejména na zacházení ze strany Vězeňské služby.

Dále je třeba zmínit iniciativu veřejného ochránce práv v případě výkonu vazby těhotných žen a matek novorozeneckých dětí. Ochránce usiloval zejména o to, aby nedocházelo k neopodstatněnému oddělení matky od novorozence dítěte. S požadavkem na vyřešení tohoto problému se obrátil na obě komory Parlamentu České republiky, které danou problematikou upravily v rámci zákona č. 52/2004 Sb. Propříště by tedy v případě vazebně stíhaných žen krátce po porodu a kojících matek, které chtějí o své dítě pečovat, nemělo docházet k odebrání dítěte proti jejich vůli, pokud to bude v zájmu dítěte.

Podněty sp. zn.: 815/2003/VOP/JK, 1608/2003/VOP/JK a 1609/2003/VOP/JK

Veřejný ochránce práv konstatoval pochybení věznice, která porušila svoji povinnost působit na odsouzené s cílem vytvořit předpoklady pro jejich řádný život na svobodě tím, že nezajistila na pracovišti odsouzených pořádek, nepodílela se na organizaci práce odsouzených a nedohodla se se soukromou společností na odměňování odsouzených za práci v souladu s právními předpisy.

Na vězeňském pracovišti soukromé společnosti kompletují odsouzení jednoduché výrobky. Odsouzení si na začátku směny sami rozebírají díly ke kompletaci, přičemž vzniká zmatek, protože víc dílů znamená více výrobků, a tím vyšší odměnu za práci. Mistr soukromé společnosti dozírá pouze na to, zda jsou výrobky řádně zkompletovány a zabaleny. Výrobků je několik typů; teprve je-li hotov jeden typ, mistr dovolí přidělit díly k dalšímu. Protože odsouzení končí kompletaci svých dílů v různou dobu, vznikají některým prostoje v práci. Za každý výrobek náleží odsouzeným odměna, k níž podepisují před nástupem do práce tzv. „potvrzení o výši odměny“, kde je uvedeno, že základní složka odměny činí 4500 Kč a odměnu lze snížit jen tehdy, je-li pracovní doba kratší než 40 hodin či při menším množství nebo nižší kvalitě odvedené práce.

Stěžovatelé F. B., J. S. a J. H. ve svých samostatně podaných podnětech vůči věznicí namítali, že výše jejich reálných odměn je mnohem nižší než stanovená základní složka odměny (údajně méně než 2000 Kč), ačkoliv pracují právě 40 hodin týdně a prostoje nejsou tak velké, aby odvedli zhruba o polovinu méně práce. Důvodem je podle mínění stěžovatelů vysoká norma práce, kterou nelze splnit, přičemž ti, kteří normu plní, nakupují práci od jiných. Stěžovatelé napadali i organizaci práce, zejména způsob rozebírání dílů a z toho plynoucí prostoje v práci.

Veřejný ochránce práv požádal o vyjádření k tvrzením stěžovatelů věznicí a odbor zaměstnávání odsouzených Generálního ředitelství Vězeňské služby ČR. Dále provedl několik místních šetření a navštívil i jinou věznicí s podobným provozem. Na základě získaných informací dospěl k názoru, že současný systém organizování práce a s ním související výše odměn za práci je v rozporu s právem i principy dobré správy.

Věznicí a soukromá společnost mezi sebou uzavřely smlouvu, ve které se společnost zavázala řídit výrobu a pracovní činnost odsouzených, a k tomu účelu, jakož i k výchovnému působení na odsouzené, se dále zavázala zajistit výběr vhodných pracovníků společnosti. Společně s věznicí pak musí zajistit mimo jiné svědomité plnění pracovních úkolů odsouzenými a zabezpečuje organizaci práce. Veřejný ochránce práv se přesvědčil, že ve skutečnosti je na pracovišti zmatek a zjistil, že společnost práci neorganizuje (k čemuž nezajistila vhodné pracovníky) a věznicí nezajišťuje plnění pracovních úkolů

odsouzenými a pouze dozírá, zda chaos na pracovišti nepřesahuje míru obvyklou. Ochránce nemůže hodnotit jednání soukromého subjektu, kterým je společnost. Věznici však vytýká, že de facto ponechává organizaci práce na odsouzených, a nelze tak o nějakém dohledu nad plněním úkolů hovořit. Není tak zabezpečen jeden z účelů trestu, kterým je osvojení pracovních dovedností.

Potvrzení o výši odměny věznice vyhotovuje v souladu s nařízením generálního ředitelství vydaného na základě nařízení vlády. Podle něj odsouzeným náleží základní složka odměny 4500 Kč, přičemž nižší odměnu mohou očekávat, je-li jejich pracovní doba kratší než 40 hodin, či při menším množství či nižší kvalitě odvedené práce. Šetřením veřejný ochránce práv zjistil, že odsouzení na pracovišti setrvávají 40 hodin týdně, i když svoji práci dokončí a jiná jim přidělena není. Kratší pracovní doba tedy upravena není. Dále zjistil, že základní složku odměny za období květen 2003 přesáhlo pouze šest odsouzených ze 114, z toho někteří výrazně (21 144, 10 245 resp. 9 975 Kč), někteří naopak byli odměněni pár sty korun. Průměrná odměna činila 1 627 Kč. Veřejný ochránce práv proto požadoval předložení norem spotřeby práce, aby zjistil, zda je lze splnit (například porovnáním s obdobným civilním pracovištěm), a dále požadoval vyjádření ke skupování práce, které namítali stěžovatelé, popřípadě vysvětlení neobvykle vysokých výdělků.

Ředitel věznice připustil, že norma stanovená není, protože odměny společnost odvozuje od ceny výrobku, a současně neprokázal, že si je odsouzený schopen za nynějších podmínek vydělat alespoň základní složku odměny. Veřejný ochránce práv považuje tento stav za protiprávní a žádal, aby věznice po dohodě se společností normy stanovila, protože je její povinností dodržovat právní předpisy a zároveň je právem odsouzených vědět, kolik výrobků musí odevzdat, aby dosáhli alespoň základní složky odměny. Ředitel věznice nápravu přislíbil, avšak výsledek svého snažení veřejnému ochránci práv nepředložil. O skupování práce ředitel věznice tvrdil, že v případě odhalení je postihováno. Svoje tvrzení, například důkazem o kázeňském trestu uloženém za skupování práce, však nepodložil. Ředitel dále uváděl, že se skupováním práce nelze nic dělat kvůli nedostatku personálu. Ochránce s tímto argumentem nesouhlasil a navrhl věznici, aby svou pozornost zaměřila alespoň na odsouzené, kteří dosahují neobvykle vysokých výdělků. Věznice opatření k nápravě neučinila.

Ochránce práv závěrem konstatoval, že současný systém organizování práce a s ním související výše odměn za práci je v rozporu s právními předpisy i s principy dobré správy. Věznice tak podle ochránce nenaplní jeden z principů výkonu trestu odnětí svobody, kterým je prosazování spravedlivého řádu. Spravedlivé odměňování za práci konanou v podmínkách, kde existují a dodržují se pravidla, je jedním ze základních předpokladů k tomu, aby byl plněn účel výkonu trestu odnětí svobody. Odsouzeným musí být umožněno dosáhnout právním předpisem stanoveného výdělku, z něhož by mohli hradit svoje dluhy na svobodě i náklady výkonu trestu. Odsouzený, který končí výkon trestu odnětí svobody s dluhem vůči státu, totiž nebude motivován po propuštění pracovat, protože stát bude dluh vymáhat. Věznice zároveň nezabezpečuje práva odsouzených (zejména právo na informace o způsobu stanovení odměny za práci, právo na spravedlivou odměnu za práci a na uspokojivé pracovní podmínky).

Veřejný ochránce práv navrhl opatření k nápravě, která však věznice neprovedla, proto se obrátil na Generální ředitelství Vězeňské služby ČR jako na nadřízený orgán.

Armáda ČR a civilní služba

Z této problematiky byly v roce 2003 doručeny 23 podněty.

V roce 2003 stejně jako v uplynulých letech byl počet podnětů v dané oblasti poměrně nízký. Podněty podávali odvedenci, žadatelé o civilní službu a vojáci z povolání. Vojáci z povolání se na veřejného ochránce práv obrátili ve věci nerovných podmínek při výplatě příspěvku na bydlení. V této věci v současné době probíhá šetření; o vyjádření k věci byl požádán ministr obrany.

Podněty odvedenců směřovaly vůči územním vojenským správám a lékařským průzkumným komisím. V případě stěžovatele, který v zastoupení svého advokáta poukazoval na to, že územní vojenská správa nepřihlédla k tomu, že odepřel civilní službu, s odůvodněním, že tak učinil až po zákonné lhůtě, podpořil veřejný ochránce jeho názor, že lze žádat o navrácení lhůty k podání prohlášení o odepření vojenské služby.

Pokud jde o civilní službu, zahájil na základě podnětu stěžovatele šetření vůči ministerstvu práce a sociálních věcí, jehož smyslem bylo poukázat na překonanou právní úpravu civilní služby (zákon č. 18/1992 Sb.). Šetření bylo zahájeno v situaci, kdy bylo jako o datu plánované plné profesionalizace AČR uvažováno o konci roku 2006 s tím, že osoby, jimž do té doby vznikla povinnost vykonat civilní službu, ji vykonají. Následně však byl jako termín konečné profesionalizace stanoven 31. prosince 2004 a bylo prezentováno, že tímto datem skončí i civilní služba. S ohledem na tuto skutečnost Ministerstvo práce a sociálních věcí o provedení novely zákona o civilní službě již neuvažuje.

Podnět sp. zn.: 4871/2002/VOP/MON

Veřejný ochránce práv konstatoval pochybení v činnosti tehdejšího okresního úřadu, referátu sociálních věcí a zdravotnictví, spočívající v tom, že povolal stěžovatele k výkonu civilní služby až 12 let poté, co odepřel výkon základní vojenské služby, tj. v jeho 31 letech. Žádost o prominutí civilní služby zamítl. Stěžovatel podal podnět veřejnému ochránci práv až poté, co byl k výkonu civilní služby povolán.

Zákon o civilní službě stanoví, že k výkonu civilní služby se občané povolávají zpravidla do dvou let od odepření vojenské služby. Občanům, kteří bez vlastní viny do 31. prosince roku, v němž dovršili 30 let věku, nenastoupili civilní službu nahrazující vojenskou základní (náhradní) službu, může příslušný úřad vykonání civilní služby prominout. Šetřením nebylo zjištěno, že by se stěžovatel nástupu civilní služby vyhýbal. Ohledně důvodů neprominutí civilní služby argumentoval okresní úřad skutečností, že stěžovatel si byl vědom své povinnosti vykonat civilní službu.

Veřejný ochránce práv konstatoval pochybení úřadu spočívající v tom, že nepřiměřeně překročil zákonem vymezenou lhůtu pro povolání k výkonu civilní služby, že nevyhovění žádosti neodůvodnil žádným racionálním argumentem a že při rozhodování o prominutí civilní služby nezohlednil své pochybení spočívající v tom, že stěžovatele nepovolal dříve.

Úřad ve své odpovědi poukazoval na ustanovení zákona o civilní službě, dle něhož se osoby povinné civilní službou povolávají „zpravidla“ do dvou let od podání prohlášení o odepření vojenské služby, a dále na nedostatek organizací vhodných pro výkon civilní služby. Opět argumentoval tím, že pan J. M. si byl vědom faktu, že civilní službu musí vykonat.

Veřejný ochránce práv konstatoval, že slovo „zpravidla“ nelze vykládat tak, že osoba je možno povolát kdykoliv, nachází-li se ve věku od 18 do 38 let. Povolána by měla být do dvou let, nebo případně i po uplynutí této lhůty, ovšem s tím, že její prodloužení musí být v každém případě přiměřené. Povolat stěžovatele, který se civilní službě vyhýbal, po dvanácti letech od odepření vojenské služby je v rozporu s principy dobré správy. To, jak úřad využil práva správní úvahy, s nímž zákon o civilní službě počítá, lze podle názoru ochránce považovat za excés z rozumné úvahy, a tím za porušení zákona.

Zákon o civilní službě připouští možnost prominutí civilní služby občanům, kteří ji bez vlastní viny nenastoupili do 31. prosince roku, v němž dovršili 30 let věku. Veřejný ochránce práv konstatoval, že v rámci své správní úvahy o možném prominutí civilní služby by správní orgán měl zkoumat důvody, pro které dotyčná osoba civilní službu nenastoupila. Měl by rovněž zohlednit i jiné skutečnosti, např. rodinnou a sociální situaci. V případě, že by to bylo z důvodu, že správní orgán občana do této doby nepovolal, např. z důvodu nedostatku vhodných míst, měl by tuto skutečnost vnímat jako své pochybení a tento fakt také promítnout do rozhodování o prominutí civilní služby. Kromě těchto opatření bylo jako opatření k nápravě doporučeno prominout stěžovateli civilní službu.

Správní orgán přistoupil k navrženému opatření přihlížet při rozhodování o žádostech o podmíněně propuštění ke všem doporučovaným skutečnostem s tím, že bude vycházet z něj a ze stanoviska, v té době právě zpracovávaného Ministerstvem práce a sociálních věcí. Pokud jde o navržené opatření prominutí civilní služby panu J. M., oznámil, že to nebude možné realizovat z toho důvodu, že v době, kdy byl správnímu orgánu sdělen výsledek šetření, byl J. M. civilní službu trvale zproštěn ze zdravotních důvodů.

2.1.9 Věci cizinců

V roce 2003 bylo z této oblasti doručeno 88 podnětů.

Pobyt cizinců

Z této problematiky bylo v roce 2003 doručeno 48 podnětů.

V oblasti výkonu státní správy na úseku pobytu cizinců se veřejný ochránce práv setkává s poměrně širokým spektrem problémů. Nejvíce podnětů se v roce 2003 týkalo trvalého pobytu na území České republiky. Cizinci si ve většině případů stěžovali na postup příslušného oddělení cizinecké policie při vyřizování žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu.

Značná část podnětů se týkala problematiky vyhoštění, a to jak soudního (trest uložený soudem), tak správního (administrativní opatření vydané policií). Několikrát se veřejný ochránce setkal i s podněty vůči policii, resp. zastupitelským úřadům v souvislosti s neudělením víza k pobytu na území České republiky (např. vízum za účelem strpění pobytu, vízum k pobytu do 90 dnů, vízum k pobytu nad 90 dnů). Výjimkou nebyly podněty, jimiž cizinci žádali veřejného ochránce práv o právní pomoc v podobě poskytnutí určité rady či informace, neboť na příslušném oddělení cizinecké policie jim nebyly poskytnuty všechny potřebné informace, příp. jim byly podány informace protichůdné či zmatečné. To souvisí s úrovní jednání s cizinci na úřadovnách cizinecké policie veřejným ochráncem práv opakovaně kritizovanou. I v letošním roce bylo možné v mnoha podnětech zaznamenat traumatizující zkušenosti stěžovatelů, které spočívaly zejména v nedostatečném poskytování informací a v přehlíživém a arogantním jednání některých policistů. V této souvislosti jistě není bez zajímavosti, že opakovaně a nezávisle na sobě se jednalo především o Oddělení cizinecké policie Praha a o Oddělení cizinecké policie Praha-západ, dislokovaná pracoviště Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha.

Podněty sp. zn.: 761/2003/VOP/JK, 800/2003/VOP/JK a další

Veřejný ochránce práv shledal pochybení cizinecké policie i Ministerstva vnitra spočívající ve vydání rozhodnutí o nevyhovění žádostí stěžovatelů o prodloužení víza k pobytu na území ČR nad 90 dní, která byla v rozporu se zákonem i principy dobré správy. Úřady postupovaly z procesního hlediska nejednotně vůči různým stěžovatelům, i když jim vytýkaly stejné protiprávní jednání. Dále pochybily, protože vydaly nedostatečně odůvodněná rozhodnutí, pro mnohé stěžovatele totožná, která nevycházela ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu, neboť nezkoumala všechny skutečnosti, které by mohly mít na rozhodnutí vliv, ani nespécifikovala konkrétní protiprávní jednání toho kterého stěžovatele.

V roce 1999 přicestovalo do České republiky několik set občanů Číny, kteří zde žádali o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Jednou z listin přikládaných k žádosti o dlouhodobý pobyt byl i výpis z trestního rejstříku ČLR opatřený ověřovací doložkou velvyslanectví ČR v Pekingu. Koncem roku 2001 cizinecká policie prostřednictvím českého konzulátu zjistila, že ověřovací doložky byly padělané. Oddělení cizinecké policie začala obnovovat v některých případech řízení, která zastavila, jestliže od právní moci konkrétního rozhodnutí o udělení povolení k dlouhodobému pobytu uplynuly tři roky. Cizinci, jejichž řízení nebyla obnovena, žádali o prodloužení víza. Cizinecká policie žádosti zamítala s odůvodněním, že žadatelům byl nejprve udělen dlouhodobý pobyt, aniž pro něj splnili zákonem požadované předpoklady.

Veřejný ochránce obdržel několik podnětů právních zástupců poměrně početné skupiny občanů Číny. Všechny podněty shodně napadaly rozhodnutí Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie PČR a několika oddělení cizinecké policie (společně dále „úřady“), kterými byly cizincům zamítnuty žádosti o prodloužení víza. Stěžovatelé namítali, že cizinecká policie odůvodnila zamítnutí žádosti o prodloužení pobytu existencí listin předložených už v řízeních o povolení dlouhodobého pobytu. Dle jejich názoru lze tuto vadu odstranit pouze obnovou řízení, v opačném případě je povinností cizinecké policie vízum prodloužit, trval-li účel pro který bylo vízum uděleno. Podle stěžovatelů je v takovém případě na prodloužení víza právní nárok.

Veřejný ochránce práv požádal úřady o vyjádření. Úřady tvrdily, že na prodloužení víza není právní nárok a namítaly, že mohly zohlednit padělky listin i v řízení o prodloužení

víza, protože se jednalo o skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti. Podle názoru úřadů tak nebylo nutné obnovovat řízení. Samotným důvodem zamítnutí žádostí byla důvodná obava, že cizinci mohou v *budoucnu* narušit veřejný pořádek ČR. Předložení padělku může být považováno za narušení veřejného pořádku a existuje-li *důvodné* nebezpečí, že by cizinec mohl podobným způsobem narušit veřejný pořádek i v budoucnu, může mu být pobyt na území odepřen. Úřady zároveň ochránci sdělily, že většina cizinců měla padělané i jiné dokumenty, např. výpisy z účtů či označení sídla podnikání.

Veřejný ochránce práv souhlasí s úřady, že na prodloužení víza není právní nárok, že v řízení dalším vzaly v úvahu listiny předložené v původním řízení a že tedy nebylo třeba nařizovat obnovu řízení. Veřejný ochránce práv však studiem podkladů pro své závěry nalezl jiná pochybení dotčených úřadů, než na která poukazovali stěžovatelé. Úřady totiž (1) z procesního hlediska postupovaly nejednotně vůči různým cizincům, i když jim vytýkaly stejné protiprávní jednání (někde nařídily obnovu řízení, jinde ne); (2) vydaly nedostatečně odůvodněná rozhodnutí, která nevycházela ze spolehlivě zjištěných skutečností, protože a) nezkoumala všechna fakta, která mohla mít na rozhodnutí vliv a b) nespécifikovala konkrétní protiprávní jednání toho kterého stěžovatele, ale byla pro mnohé stěžovatele totožná. Úřady tak neobjasnily, proč se obávají, že cizinec může narušit veřejný pořádek.

Úřady ve zdůvodnění *potencionálního* ohrožení veřejného pořádku argumentovaly předložením padělaných doložek. K domněnce existence důvodného nebezpečí, že by cizinec mohl narušit veřejný pořádek, je potřeba vědět, že cizinec v minulosti učinil něco, co k takové domněnce zavdalo příčinu. Cizinci uvádějí, že se o padělání ověřovací doložky dozvěděli až ze sdělení cizinecké policie a shodně tvrdí, že nepředkládali doklad s padělanou doložkou s cílem ovlivnit rozhodování správního orgánu, protože trestání nebyli a neměli proto k padělání pouhého ověření důvod. Veřejný ochránce práv je toho názoru, že tvrdí-li účastník řízení, že o padělku nevěděl, a je schopen obstarat bezvadný originál, je v jiném postavení než ten, kdo originál obstarat nemůže, protože by mu jej oprávněná autorita nevystavila. Nevíme-li, kdo je původcem padělku, směšujeme padělatele a případné „oběti“ padělatelů. Ačkoliv si je veřejný ochránce práv vědom, že cizinec za předložení padělku nese v každém případě odpovědnost, je původ padělku podle názoru ochránce zásadní pro posouzení, zda je cizinec v budoucnu schopen narušit veřejný pořádek. Úřady však původ padělku nezkoumaly. Nepadělal-li cizinec doložku a o padělku nevěděl, nelze se důvodně domnívat, že bude postupovat v budoucnu jakkoliv protiprávně. Byla-li pro padělatele i případnou „oběť“ vydána stejná rozhodnutí, pak nemohla být v souladu se zákonem ani s principy veřejné správy, protože nevycházela ze spolehlivě zjištěného stavu věci.

Úřady argumentovaly předložením padělaných doložek jak v případech, ve kterých měl cizinec padělanou právě pouze ověřovací doložku, tak v případech, ve kterých se vyskytlo padělků víc. Podle veřejného ochránce práv dotčené orgány pochybily, protože v případě cizinců s více padělky bylo snadné úspěšně prokázat důvodnost obavy z budoucího narušení veřejného pořádku. Jako opatření k nápravě navrhl, aby cizinecká policie povolila pobyt na území ČR na základě *nových* rozhodnutí těm cizincům, kteří měli padělanou pouze ověřovací doložku. Cizinecká policie navrhovanému opatření vyhověla.

Podnět sp. zn.: 4256/2002/VOP/VBG

Žadateli o udělení povolení k pobytu na území České republiky bylo již po zjištění jeho trestního stíhání odepřeno meritorní rozhodnutí ve věci. Veřejný ochránce práv hodnotil takový postup cizinecké policie jako porušení právních předpisů a zejména jako zásah do principu presumpce nevinny.

Stěžovatel M. T., cizí státní příslušnosti, který dlouhodobě žije na území ČR, byl vzat do vazby, posléze propuštěn a bylo mu cizineckou policií uděleno vízum za účelem strpění pobytu. Tento pobytový režim zakazuje cizinci vykonávat výdělečnou činnost a odepírá mu poskytování sociálních dávek. M. T. proto požádal o povolení k pobytu na území České republiky za účelem soužití se svou manželkou, českou občankou. Zahájené řízení o povolení k pobytu cizinecká policie přerušila mj. kvůli absenci dokladu o tzv. trestní zachovalosti na území domovského státu. M. T. doložil pouze čestné prohlášení, že nebyl ve svém domovském státě ani jinde trestán, a prohlášení o marném několika-měsíčním úsilí o získání výpisu z trestního rejstříku domovského státu. Cizinecká policie k tomu zjistila, že je proti M. T. vedeno trestní stíhání, a rozhodla o přerušování řízení do právní moci rozhodnutí příslušného orgánu s tím, že trestní řízení považuje za předběžnou

otázku podstatnou pro vydání rozhodnutí o povolení k pobytu. M. T. se proto obrátil na veřejného ochránce práv se žádostí o přezkoumání postupu cizinecké policie, protože má za to, že trestní zachovalost se posuzuje podle stavu v době podání žádosti a právě do tohoto okamžiku M. T. pravomocně odsouzen nebyl.

Nezbytným předpokladem pro vydání meritorního rozhodnutí je vyplněná žádost cizince, doložení požadovaných dokladů a absence důvodů pro nevydání povolení k pobytu podle zákona o pobytu cizinců. Jednou z podmínek je i tzv. trestní zachovalost cizince, která vyjadřuje skutečnost, že cizinec nebyl pravomocně odsouzen pro spáchání trestného činu, ani v ČR, ani jinde, a dokládá se výpisem z evidence Rejstříku trestů a obdobného dokladu cizího státu. Pro posouzení trestní zachovalosti je relevantní pravomocné rozhodnutí soudu, nikoliv skutečnost, že je proti žadateli vedeno trestní stíhání. Veřejný ochránce práv zdůrazňuje, že naznačené zákonné pojetí trestní zachovalosti koresponduje s ústavněprávní zásadou presumpce nevinu, která je pro splnění podmínky trestní zachovalosti určující. Pro případné následné odsuzující rozhodnutí zákon o pobytu cizinců počítá s tím, že byl-li cizinec odsouzen pro úmyslný trestný čin k trestu odnětí svobody v délce převyšující tři roky, je to důvodem ke zrušení platnosti povolení k pobytu za podmínky, že toto rozhodnutí bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života.

Veřejný ochránce práv je proto toho názoru, že cizinecká policie nebyla oprávněna posoudit trestní stíhání M. T. jako tzv. předběžnou otázku, neboť trestní stíhání není pro meritorní rozhodnutí ve věci žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu relevantní. Cizinecká policie svým jednáním odepřela právo na rozhodnutí ve věci, a tím porušila platné právní předpisy.

Vzhledem k tomu, že podobný postup cizinecká policie uplatňuje ve všech obdobných případech, rozhodl se veřejný ochránce práv poté, co se nápravy ve věci domáhal neúspěšně u cizinecké policie i ministra vnitra, obrátit na nejvyšší státní zástupkyni, aby zvážila podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Nejvyšší státní zástupkyně podání žaloby k ochraně veřejného zájmu odmítla s ohledem na skutečnost, že rozhodnutí, které je veřejným ochráncem práv napadáno (rozhodnutí o zastavení řízení) je úkonem, jímž se upravuje vedení řízení (procesním rozhodnutím), což je v rozporu s judikaturou, která umožňuje přezkoumání pouze těch rozhodnutí, která zasahují do materiálních subjektivních oprávnění a povinností (meritorní rozhodnutí).

Azylové řízení a integrace cizinců

Z této problematiky bylo v roce 2003 doručeno 16 podnětů.

Podněty z dané oblasti směřovaly ve většině případů proti postupu příslušné součásti Ministerstva vnitra (odbor azylové a migrační politiky) a týkaly se převážně rozhodnutí o neudělení azylu a průtahů v azylovém řízení. Podněty, které napadaly skutečnost, že Ministerstvo vnitra zamítlo žádost o udělení azylu, se veřejný ochránce práv rozhodl blíže nezabývat; všichni stěžovatelé totiž měli možnost se bránit proti danému správnímu rozhodnutí, které využili, a podali žalobu k příslušnému krajskému soudu. Napadaná rozhodnutí ministerstva vnitra byla předmětem soudního řízení a veřejnému ochránci práv nepřísluší jakkoli zasahovat do nezávislé rozhodovací činnosti soudu.

Průtahy v řízení o udělení azylu před Ministerstvem vnitra, resp. ministrem vnitra, byly v loňském roce předmětem několika šetření veřejného ochránce práv a je třeba opakovaně vyjádřit znepokojení nad délkou azylového řízení, kterou nelze v mnoha případech považovat za přiměřenou. Velké množství žádostí o azyl a přetíženost příslušné součásti ministerstva vnitra nelze uznat za dostatečnou omluvu pro délku řízení. Je možné tolerovat neodůvodněné průtahy strukturálního charakteru, avšak pouze za situace, kdy náhlý nápad nových případů nebyl rozumně předvídatelný, a to za podmínky, že dotčený úřad podnikl všechny možné kroky k tomu, aby takto vzniklou situaci napravil. Opatření, která lze v takové situaci legitimně očekávat, jsou např. zvýšení počtu administrativních zaměstnanců, zkvalitnění technického a materiálního zabezpečení, vyřizování případů podle míry naléhavosti a podobně. Vedle výše uvedené problematiky se v loňském roce veřejný ochránce práv zabýval také podněty, které se týkaly osob, jimž byl na území České republiky azyl udělen, tzv. azylantů. Předmětem jejich stížností bylo zejména naplňování státního integračního programu v oblasti bydlení. Státní integrační program je program, který je zaměřen na pomoc azylantům při jejich začlenění

do společnosti, a jeho součástí je především vytvoření předpokladů pro získání znalostí českého jazyka a zajištění bydlení.

Podnět sp. zn.: 5267/2002/VOP/VK

Veřejný ochránce práv přispěl ke zjednání nápravy; stěžovatel, kterému byl na území České republiky udělen azyl dosáhl toho, že za ním mohla přijet i jeho rodina.

Azylant M. B. Ch., občan Pákistánské islámské republiky, se obrátil na veřejného ochránce práv s žádostí o pomoc a o zjednání nápravy ve věci postupu příslušných orgánů státní správy při řešení sloučení své rodiny. Jmenovanému byl azyl na území České republiky udělen v roce 2000 a již více než dva roky se neúspěšně snažil o sloučení rodiny.

Je-li v zemi původu pronásledován, resp. má-li odůvodněný strach z pronásledování v zemi původu jeden člen rodiny, je touto skutečností bezpochyby dotčena celá rodina a měla by mít právo na ochranu jako celek. Předpoklady pro zajištění principu jednoty rodiny azylantů a pro udělení azylu za účelem sloučení rodiny jsou stanoveny v zákoně o azylu (§ 13). Ten však nepamatuje na faktickou realizaci sloučení rodin azylantů, zejména na problémy spojené se vstupem rodinných příslušníků na území České republiky. Žádost o udělení azylu lze totiž podat až na území České republiky. Pokud tedy pobývají rodinní příslušníci azylanta v zahraničí, zpravidla v zemi původu, je třeba sloučení rodiny řešit v rámci zákona o pobytu cizinců, který upravuje podmínky pro vstup cizinců na území České republiky.

Rodinní příslušníci pana M. B. Ch. pobývali v Pákistánu a v této souvislosti se opakovaně pokoušeli získat vstupní vízum na území České republiky (vízum k pobytu do 90 dnů). Jak ukázalo provedené šetření, k zamítnutí jejich žádostí o udělení víza a k nelsloučení rodiny jmenovaného došlo především v důsledku neopodstatněného postupu Zastupitelského úřadu České republiky v Islámábádu (dále jen „ZÚ Islámábád“). Právo na sjednocení rodiny je podle názoru ochránce základním právem každého uprchlíka. To, že v případě jmenovaného ani po více než dvou letech od udělení azylu na území České republiky nebylo toto právo naplněno, bylo možné přičítat rovněž konzulárnímu odboru Ministerstva zahraničních věcí, který řídí výkon vízové agendy na zastupitelských úřadech a odpovídá za udělování víz a který z hlediska své kompetence nebyl schopen ovlivnit jednání ZÚ Islámábád v dané věci.

Ministerstvo zahraničních věcí učinilo v reakci na zjištění veřejného ochránce práv taková opatření, která vedla k udělení víza rodinným příslušníkům pana M. B. Ch. a k následnému sloučení celé rodiny. Současně byla v souladu s interními personálními předpisy Ministerstva zahraničních věcí přijata opatření vůči odpovědným zaměstnancům ZÚ Islámábád a došlo ke změně stávajících interních předpisů upravujících pravidla pro udělování víz, které jsou v kompetenci konzulárního odboru Ministerstva zahraničních věcí a zastupitelských úřadů.

Podnět sp. zn.: 3381/2002/VOP/VK

Ministerstvo kultury po zásahu veřejného ochránce práv změnilo svůj postoj a v rámci dotačního programu na podporu integrace cizinců žijících v České republice vyplatilo panu S. S. neinvestiční dotaci ve výši 100 000 Kč na vydání vícejazyčného slovníku (česko-paštsko-darijsko/perského a paštsko-darijsko/persko-českého).

Veřejný ochránce práv obdržel podnět, jímž se pan S. S. domáhal přezkoumání postupu Ministerstva kultury a Ministerstva vnitra, resp. ministra vnitra v souvislosti s rozhodováním o poskytnutí neinvestiční dotace určené k integraci cizinců na území České republiky. Pan S. S. sestavil vícejazyčný česko-paštsko-darijsko/perský a paštsko-darijsko/persko-český slovník a na konci roku 2001 předložil projekt na vydání tohoto slovníku do výběrového řízení Ministerstva kultury v rámci dotačního programu na podporu integrace cizinců žijících v České republice. Grantová komise Ministerstva kultury i komise ministra vnitra pro přípravu a realizaci politiky vlády v oblasti integrace cizinců a rozvoje vztahů mezi komunitami tento projekt schválili a vzhledem k tomu, že v komisi, která je poradním orgánem ministra vnitra, byl projekt přijat většinou hlasů a s ohledem na časové prodloužení, k němuž při dvojitým výběrovém řízení dochází, vydalo Ministerstvo kultury ihned rozhodnutí o udělení státní dotace ve výši 100 000 Kč, a to bez předchozího souhlasu ministra vnitra, ač byl vyžadován na základě usnesení vlády. Po vydání tohoto

rozhodnutí však ministr vnitra, jako gestor Koncepce integrace cizinců na území České republiky, využil svého práva a nedoporučil projekt pana S. S. k realizaci, a proto Ministerstvo vnitra nevydalo pokyn Ministerstvu financí k převedení příslušné částky do rozpočtu Ministerstva kultury a přiznaná státní dotace nebyla jmenovanému vyplacena.

Konkrétní důvody svého nesouhlasu s realizací projektu S. S. ministr vnitra neuvědlnil a nepodařilo se je přesvědčivě zjistit ani veřejnému ochránci práv. Ochránce po provedeném šetření v dané věci konstatoval, že závěrečný souhlas či doporučení ministra vnitra není zákonnou podmínkou pro vydání rozhodnutí Ministerstva kultury o poskytnutí účelové dotace, a jen pro absenci tohoto souhlasu nelze považovat rozhodnutí Ministerstva kultury za vadný, příp. nicotný právní akt. Vzhledem k této skutečnosti a tzv. presumpci správnosti, která platí pro správní akty, oběma dotčeným úřadům sdělil, že rozhodnutí o poskytnutí dotace panu S. S. je vykonatelné a že povinnost uložená v tomto rozhodnutí, tj. výplata dotace ve výši 100 000 Kč, by měla být naplněna. V souladu s tímto závěrem veřejného ochránce práv Ministerstvo kultury zahájilo jednání s panem S. S., v jehož rámci ověřilo potřebné údaje a upravilo podmínky přidělení a užití dotace, a poté jmenovanému dotaci ve výši 100 000 Kč vyplatilo.

Nabývání státního občanství

Z této problematiky byly v roce 2003 doručeny 24 podněty.

Ve zprávě o činnosti ochránce za rok 2002 byla zmíněna nízká kvalita odůvodnění některých rozhodnutí, jimiž se nevyhovělo žádostem o udělení státního občanství. V uplynulém období bylo možné zaznamenat snahu Ministerstva vnitra odůvodňovat tato rozhodnutí obsáhleji. Na tomto úseku státní správy přetrvává však stále další nedostatek. Ochránce se opětovně setkal s výrazným překračováním zákonem stanovených lhůt.

Podnět sp. zn.: 2642/2001/VOP/VK

Bývalý státní občan Afghánistánu žádal od roku 1993 opakovaně o udělení českého státního občanství, avšak jeho žádostem nebylo nikdy vyhověno. Na základě jeho podnětu ochránce zahájil šetření a seznámil se s podklady pro rozhodnutí. Ministr vnitra však odmítl seznámit ochránce se stanoviskem Policie ČR a zpravodajských služeb ČR, které si Ministerstvo vnitra k posouzení žádosti v souladu se zákonem vyžádalo. Ochránce se proto obrátil na vládu. Ve vládě však předložené usnesení, které mělo uložit ministru vnitra poskytnout ochránci potřebnou součinnost, nezáskalo potřebný počet hlasů.

Pan M. F., původně státní občan Afghánistánu, se na území České republiky zdržuje již od roku 1985. V průběhu let 1986 až 1991 měl povolen dlouhodobý pobyt za účelem studia. Od roku 1991 má na našem území povolen trvalý pobyt za účelem sloučení rodiny. V uvedeném roce se totiž pan M. F. oženil, přičemž jeho manželka i dítě narozené z manželství jsou státními občany České republiky. Od roku 1993 opakovaně žádá o udělení českého státního občanství, avšak jeho žádostem nebylo nikdy vyhověno. V této situaci se pan F. obrátil na veřejného ochránce práv s podnětem na přezkoumání postupu příslušných správních orgánů, tj. Ministerstva vnitra, resp. ministra vnitra, při vyřizování jeho žádostí o udělení státního občanství.

Na základě podnětu se veřejný ochránce práv rozhodl zahájit šetření a v jeho průběhu se seznámil se spisovým materiálem vedeným k jednotlivým žádostem M. F. o udělení státního občanství České republiky. Protože z rozhodnutí ani z předložených správních spisů nebyl zřejmý důvod nevyhovění žádostem jmenovaného a protože Ministerstvo vnitra posuzuje žádosti i z hlediska bezpečnosti státu, obrátil se veřejný ochránce práv na Ministerstvo vnitra s tím, zda byla v tomto případě vyžádána stanoviska bezpečnostních složek, tj. policie a zpravodajských služeb. Po kladné odpovědi Ministerstva vnitra požádal o předložení těchto stanovisek, ale ministr vnitra jejich předložení odmítl.

Postoj Ministerstva vnitra se opírá v podstatě o dva argumenty. Za prvé se dle vyjádření ministra působnost veřejného ochránce práv podle zákona o veřejném ochránci práv nevztahuje na zpravodajské služby České republiky a Bezpečnostní informační službu, která požadovaná stanoviska poskytuje. Ministerstvo tudíž nemá povinnost předkládat veřejnému ochránci práv písemnosti, zodpovídat jeho dotazy, resp. poskytovat mu informace. Za druhé ministr vnitra uvedl, že veřejný ochránce práv je oprávněn nahlížet do spisů, avšak stanovisko Bezpečnostní informační služby poskytnuté v rámci řízení o udělení státního občanství České republiky, označené jako utajovaná skutečnost, není

součástí státoobčanského spisu. Zákon č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že pokud je obsahem stanoviska skutečnost podléhající utajení podle zvláštního zákona, nestává se součástí spisu. S přihlédnutím k těmto skutečnostem ministr vnitra sdělil, že Ministerstvo vnitra není oprávněno veřejnému ochránci práv stanovisko Bezpečnostní informační služby předložit, protože by tím získal informace o činnosti Bezpečnostní informační služby, která je zákonem výslovně postavena mimo jeho působnost.

Veřejný ochránce práv se však domníval, že požadování předložení stanoviska je plně opodstatněné, a proto se obrátil na vládu České republiky. Na podporu svého postupu uvedl následující: Pokud jde o působnost veřejného ochránce práv vůči zpravodajským službám, je zřejmé, že se na ně nevztahuje, což znamená, že veřejný ochránce práv se nemůže zabývat činností a postupy zpravodajských služeb. To však nic nemění na skutečnosti, že veřejný ochránce práv je oprávněn se v rámci svého šetření s výstupy zpravodajských služeb České republiky seznamovat. Opačný názor by vedl k absurdní situaci a činnost veřejného ochránce práv by ztrácela smysl, a to nejen v případech podnětů, týkajících se udělování státního občanství, ale i v případech některých dalších podnětů směřujících vůči policii, armádě, Národnímu bezpečnostnímu úřadu apod. Jak veřejný ochránce práv, tak jeho zástupkyně se totiž v rámci své činnosti setkávají s nejrůznějšími písemnostmi podléhajícími jednotlivým stupňům utajení, a proto také zákonem č. 18/2000 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o veřejném ochránci práv, byl novelizován zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o ochraně utajovaných skutečností“), a veřejný ochránce práv i jeho zástupkyně jsou tak dle příslušného ustanovení zákona o ochraně utajovaných skutečností označeni za osoby určené ke styku s utajovanými skutečnostmi pro všechny stupně utajení.

V této souvislosti je třeba také podotknout, že žádost o předložení předmětného stanoviska nesměřovala vůči Bezpečnostní informační službě či jiné zpravodajské službě České republiky, ale vůči Ministerstvu vnitra, které je v působnosti veřejného ochránce práv a které si v souvislosti s povinností posoudit žádost o udělení českého státního občanství i z hlediska bezpečnosti státu vyžádalo stanovisko Bezpečnostní informační služby. Navíc potřeby utajení tohoto stanoviska ve smyslu ustanovení § 3 zákona o ochraně utajovaných skutečností se nelze dovolávat vůči osobám uvedeným v ustanovení § 43 odst. 1 tohoto zákona, tedy mimo jiné i vůči veřejnému ochránci práv a jeho zástupkyni.

Co se týče skutečnosti, že požadovaná stanoviska, resp. stanovisko, není součástí státoobčanského spisu, je nutno uvést, že úřady jsou podle zákona o veřejném ochránci práv povinny na žádost veřejného ochránce práv a v jím stanovené lhůtě předložit nejen spisy, ale i jiné písemnosti. Je také otázkou, zda se součástí spisu nestává jen samotná utajovaná skutečnost anebo celé stanovisko. Při neznalosti toho, jak stanovisko vypadá a co konkrétně obsahuje, je třeba hledat odpověď v zákoně o ochraně utajovaných skutečností a v nařízení vlády, kterým se stanoví seznamy utajovaných skutečností. V nařízení vlády však stanovisko Bezpečnostní informační služby poskytnuté v rámci řízení o udělení státního občanství České republiky není výslovně uvedeno.

Seznámení se se stanoviskem Bezpečnostní informační služby je pro posouzení případu pana M. F. nezbytné nejen po formální, ale i obsahové stránce. Veřejný ochránce práv jako kontrolující orgán nemůže mít omezený přístup k informacím, z nichž vychází při rozhodování Ministerstvo vnitra jako kontrolovaný orgán. Veřejný ochránce práv proto doporučil vládě, aby uložila ministru vnitra přijmout taková opatření, která by jednak umožnila pokračovat v zahájeném šetření předmětné věci, a jednak zajistila možnost efektivního výkonu činnosti veřejného ochránce práv v analogických případech i do budoucna.

V tomto duchu byl zpracován i návrh usnesení vlády České republiky, včetně jejího stanoviska k dané věci. Toto stanovisko projednala i Rada vlády České republiky pro lidská práva, která na svém zasedání konaném dne 12. prosince 2002 doporučila vládě, aby je schválila v předložené podobě. Návrh stanoviska k vyrozumění veřejného ochránce práv vláda projednala na své schůzi dne 26. března 2003, avšak usnesení v dané věci nepřijala. Pro navržené usnesení, dle kterého měl ministr vnitra poskytnout veřejnému ochránci práv potřebnou součinnost, hlasovalo ze 14 přítomných pouze 8 členů vlády (potřebných bylo 9 hlasů), 5 jich bylo proti.

Veřejný ochránce práv je přesvědčen, že v důsledku odmítání součinnosti ze strany Ministerstva vnitra dochází k neopodstatněnému zásahu do činnosti veřejného ochránce

práv. Jedná se o znemožnění skutečného výkonu kontroly, protože veřejný ochránce práv jako kontrolující subjekt nemá k posouzení správnosti postupu Ministerstva vnitra k dispozici všechny materiály tak, jako je má Ministerstvo vnitra. Dosavadní výkon kontroly ze strany veřejného ochránce práv přitom nezadal ani možnou obavu z nesprávného nakládání s utajovanými skutečnostmi. Lze se proto důvodně domnívat, že se jedná o pokus omezit funkčnost instituce veřejného ochránce práv.

S ohledem na tuto skutečnost a s ohledem na procesní bezvýhodnost, která nastala poté, co vláda o jeden hlas navržené usnesení v této věci nepřijala, obrátí se veřejný ochránce práv postupem podle § 24 odst. 1 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv na Poslaneckou sněmovnu.

Podnět sp. zn.: 1264/2003/VOP/MV

Ochránce konstatoval pochybení Ministerstva vnitra a ministra vnitra spočívající v dlouhodobé nečinnosti při rozhodování o rozkladu stěžovatele a nedostatečném odůvodnění zamítavých rozhodnutí o žádostech o udělení českého státního občanství a o rozkladech stěžovatele vydaných v minulosti. O rozkladu proti zamítavému rozhodnutí Ministerstva vnitra z května 2001 bylo v květnu 2003 rozhodnuto kladně.

Ministerstvo vnitra žádostem pana M. K. o udělení státního občanství České republiky v letech 1996 a 1998 nevyhovělo. Rozklady proti těmto rozhodnutím byly zamítnuty. Ani v pořadí třetí žádosti pana M. K. o udělení státního občanství Ministerstvo vnitra nevyhovělo. Proti rozhodnutí podal pan M. K. v červnu 2001 rozklad. Začátkem dubna 2003 pan M. K. svůj rozklad doplnil a obrátil se také na veřejného ochránce práv, který ve věci zahájil dne 29. 4. 2003 šetření. Ministerstvo vnitra svým rozhodnutím ze dne 5. 5. 2003 rozkladu vyhovělo a napadené rozhodnutí zrušilo. Následně vydalo Listinu o udělení státního občanství České republiky a pan M. K. se složením státoobčanského slibu stal českým státním občanem.

Pro řízení o rozkladu podaném proti rozhodnutí, kterým nebylo vyhověno žádosti o udělení státního občanství, nestanoví zvláštní zákon žádné odchytky od obecné úpravy ve správním řádu. Na řízení o rozkladu se ustanovení správního řádu o odvolacím řízení vztahují přiměřeně. Podle ustáleného výkladu správního řádu je povinností odvolacího orgánu rozhodnout o odvolání do 30, resp. 60 dnů od jeho předložení tomuto orgánu. Lhůta může být přiměřeně prodloužena. Ochránce sice v daném případě konstatoval dlouhodobou nečinnost v řízení o rozkladu z roku 2001 a nedostatečná odůvodnění v minulosti vydaných zamítavých rozhodnutí, k dalším opatřením podle zákona o veřejném ochránci práv však nemusel přistupovat, neboť náprava byla v průběhu šetření zjednána.

Podnět sp. zn.: 2801/2003/VOP/MV

Při šetření zahájeném na základě podnětu zjistil ochránce dlouhodobou nečinnost Ministerstva vnitra (dále jen MV), které po změně právní úpravy od 1. 1. 2003 nemělo jasno v otázce příslušnosti k rozhodování o odvoláních proti rozhodnutím magistrátů měst Brna, Ostravy a Plzně ve státoobčanských věcech. Po zákroku ochránce MV postoupilo odvolání dotčeného stěžovatele krajskému úřadu.

Magistrát odmítl koncem roku 2002 správním rozhodnutím prohlášení slovenského občana S. K. o nabytí českého státního občanství. Proti rozhodnutí se pan S. K. odvolal. Magistrát odvolání postoupil krajskému úřadu, který se však necítil být příslušný a odvolání postoupil v únoru 2003 dále MV. Jelikož o odvolání nebylo stále rozhodnuto, obrátil se pan S. K. v září 2003 na ochránce. V souladu se zákonem o veřejném ochránci práv byl vyzván k doplnění podnětu o doklad, kterým úřad neúspěšně vyzval k nápravě. Pan S. K. se tedy obrátil se stížností na MV. Ředitel odboru MV panu S. K. téměř obratem odpověděl, že MV jeho odvolání neobdrželo a že o prošetření věci bude požádán krajský úřad.

Pan S. K. ve svém podnětu uvedl, že podle jeho telefonických zjištění by měl být spis na MV u vedoucí oddělení. Po doplnění podnětu ochránce zahájil šetření a požádal ředitele odboru MV o vysvětlení. Ředitel odboru ochránci ve své odpovědi z 24. 11. 2003 sdělil, že ve spisové dokumentaci MV zjistil, že odvolání pana S. K. bylo skutečně postoupeno krajským úřadem dne 13. 2. 2003. V dané věci se jednalo o to, zda k rozhodnutí o odvolání má být příslušné MV nebo krajský úřad. Ředitel ve své odpovědi uvedl, že šlo

o složitý právní problém a že stanovisko bylo zpracováno ve spolupráci s dalšími útvary MV. Po sjednocení stanovisek byl spis s právním názorem MV postoupen dne 21. 11. 2003 k vyřízení krajskému úřadu. Za časovou prodlevu byla žadateli zaslána omluva a současně byl informován, že řízení o jeho odvolání bude provádět krajský úřad.

Ochránce ministerstvu vytkl, že k problému věcné příslušnosti k řízení o odvolání proti rozhodnutí magistrátů měst Brna, Ostravy a Plzně po 1. 1. 2003 zaujalo stanovisko až v listopadu 2003. Principům dobré správy by odpovídalo, kdyby ústřední orgán státní správy měl o této otázce jasno nejpozději s nabytím účinnosti příslušné legislativní změny. Zároveň však ochránce mohl konstatovat, že konkrétní náprava v dané věci byla učiněna a k dalším krokům podle zákona o veřejném ochránci práv nepřistoupil. O odvolání pana S. K. rozhodl krajský úřad dne 5. 12. 2003 tak, že napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil magistrátu zpět k novému projednání a rozhodnutí.

2.1.10 Činnost úřadů v oblasti vnitřní správy

V roce 2003 byly z této oblasti doručeny 62 podněty.

Činnost matričních úřadů

V roce 2003 bylo z této oblasti doručeno 30 podnětů.

Stížnosti týkající se matričních úřadů jsou spíše ojedinělé. Následující text je tak nejen zprávou o činnosti ochránce na tomto úseku za rok 2003, ale i stručnou bilancí od začátku fungování instituce veřejného ochránce práv.

Ochránci bylo adresováno několik stížností na nezapsání otce dítěte do matriky narození. Stěžovatelům byla ochráncem vysvětlena poslušnost tzv. domněnek určení otcovství stanovených zákonem o rodině. Zpravidla se totiž jedná o případy, kdy otcovství k narozenému dítěti svědčí podle první domněnky manželů matky. Zápisu svého otcovství se skuteční otcové domáhají na matričních úřadech neprávem, není-li nejdříve v soudním řízení o popření otcovství odstraněna existence první domněnky určení otcovství.

Na ochránce se obrátilo několik osob, kterým byla zamítnuta žádost o změnu jména nebo příjmení. Také tyto stížnosti byly posouzeny jako neopodstatněné. V daných případech nebyl ke změně vážný důvod. Jednalo se např. o změnu příjmení z důvodu domnělé příslušnosti k romské menšině. Rozhodování o změně jména a příjmení podléhá ve většině případů správnímu uvážení. Veřejnost se však někdy mylně domnívá, že občan má na změnu jména a příjmení právní nárok.

Z několika případů, jimiž se ochránce zabýval, vyplynulo, jak problematická je v praxi aplikace ustanovení zákona o matrikách, dle něhož, je-li žádost v plném rozsahu vyhověno, nevydává se správní rozhodnutí. Matriční úřad zpravidla žadateli vysvětlí, proč mu nemůže vyhovět, avšak nepoučí jej také o tom, že v případě jeho nesouhlasu s vysvětlením bude žádost zamítnuta správním rozhodnutím, proti němuž se žadatel může odvolat. Úředníci v případě pozdějších stížností tvrdí, že žadatel svůj nesouhlas s vysvětlením neprojevil. Jak úřadům, tak stěžovatelům lze doporučit, aby v případě nevyhovění žádosti byl o důvodech odmítnutí a o stanovisku žadatele sepsán stručný protokol.

Nezanedbatelnou část stížností tvořila podání žen nespokojených s přechýlením svých příjmení na matričních dokladech. Obsah těchto podání svědčil o tom, jak citlivě byla tato záležitost vnímána. V těchto případech se nejednalo o pochybení úřadů, ale o kritiku právní úpravy.

Podněty sp. zn.: 2598/2003/VOP/MV, 2829/2003/VOP/MV a další

Příjmení žen se v matričním zápisu a na matričních dokladech uvádí v souladu s pravidly české mluvnice, tj. zpravidla s českou příponou -ová. Na veřejného ochránce práv se obracely ženy nespokojené s právní úpravou, podle níž mohlo být příjmení občanky České republiky uváděno v podobě, která pravidlům české mluvnice neodpovídá, pouze když se žena přihlásila k cizí národnosti. Ochránce ženám doporučoval, aby požádaly matriční úřad o zápis vysvětlující poznámky v oddacím listě, že tvar s -ová je ženská podoba příjmení utvořená podle pravidel české mluvnice.

Ženská příjmení se v češtině přechylují od nejstarších dob. Podle zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení, který nabyl účinnosti dnem 1. 7. 2001, mohlo být příjmení zapsáno ve formě, která pravidlům české mluvnice neodpovídá, na žádost občanky České republiky, která se přihlásila k jiné než české národnosti. Příslušné ustanovení zákona odkazovalo na mezinárodní úmluvu, již je Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin. Strany této úmluvy se zavazují uznávat, že každý příslušník národnostní menšiny má právo používat své příjmení a křestní jména v menšinovém jazyce a právo na jejich oficiální uznání způsobem určeným jejich právním řádem. Podle zákona o právech příslušníků národnostních menšin je příslušníkem národnostní menšiny občan České republiky, který se hlásí k jiné než české národnosti a projevuje přání být považován za příslušníka národnostní menšiny spolu s dalšími, kteří se hlásí ke stejné národnosti.

V praxi se postupovalo tak, že o zápis příjmení v nepřechýlené podobě mohla požádat občanka ČR, která učinila prohlášení o své příslušnosti k národnostní menšině v ČR a z tohoto důvodu požádala o zápis svého příjmení v nepřechýlené podobě. Na matričních dokladech vydaných českými úřady tak mohla být zapsána v nepřechýlené podobě pouze příjmení občanek ČR, které se hlásily k národnostní menšině. Do účinnosti zákona o matrikách, jménu a příjmení se při zápisu příjmení žen do matrik užívalo vždy tvarů odpovídajících pravidlům českého pravopisu. Právní úpravou, účinnou od 1. 7. 2001, zákonodárce nepochybně rozšířil práva příslušníků národnostních menšin a vyhověl tak určitým požadavkům.

Na ochránce se s kritikou právní úpravy obracely jak cizinky, tak zejména občanky České republiky. V případě cizinek ochránce vysvětloval, že povinnost užívat v úředním styku příjmení uvedené v matričním dokladu, vydaném z matriční knihy vedené českým úřadem, se podle zákona vztahuje pouze na české občany. Uzavřela-li cizinka sňatek s českým občanem v cizině, slouží oddací list ze zvláštní matriky Úřadu městské části Brno-střed pro potřebu českého občana, zejména jako podklad k žádosti o vystavení občanského průkazu a cestovního dokladu.

Více nespokojenosti s právní úpravou bylo ze strany českých občanek, které se provdaly za cizince. Záměr zákonodárce zjevně nesměřoval k řešení jejich problému. Tyto ženy lze stěží označit za příslušnice národnostní menšiny ve smyslu Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin a zákona o ochraně národnostních menšin. Pokud se žena k cizí národnosti přihlásila, byla důvodem takového prohlášení spíše snaha vyhnout se v cizině problémům s přechýleným příjmením. Tento nepřímý tlak na přihlášení se k jiné národnosti vnímaly ženy velmi citlivě. Žena – občanka České republiky řešila v podstatě dilema, zda je pro ni přednější pocit sounáležitosti s národem, v jehož jazyce se ženská příjmení přechylují, anebo zda je lepší nekomplikovat si v cizině život vysvětlováním nezvyklé podoby svého příjmení. Situaci českých občanek v zahraničí komplikovalo i to, že právní úprava na úseku cestovních dokladů, účinná od 1. 7. 2000, na rozdíl o předchozí úpravy, neumožňuje nyní zapsat na žádost občana do cestovního dokladu za ženský tvar příjmení též jeho nepřechýlenou podobu.

Jak české občanky, tak cizinky byly ochráncem upozorňovány na možnost nechat si opatřit český matriční doklad vysvětlující poznámkou o pravidlech české mluvnice s uvedením mužského tvaru příjmení. Překladatel, který český matriční doklad překládá, by měl v překladu uvést tvar příjmení bez přechýlení.

Problém s přechylováním ženských příjmení by měla vyřešit novela zákona o matrikách, jménu a příjmení, kterou Poslanecká sněmovna schválila dne 24. 2. 2004 ve třetím čtení.

Podnět sp. zn.: 3831/2002/VOP/MV

Matriční úřad Magistrátu města P. uvedl na rodném listě osvojeného dítěte narozeného mimo porodnici místo narození názvem obce, její částí a číslem popisným. Podle názoru ochránce porušil matriční úřad Evropskou úmluvu o osvojení dětí, neboť takto vystavený rodný list nepřímou umožňuje odhalit osvojení a zjistit identitu dřívějších rodičů. Podle názoru úřadu jsou matriční předpisy v rozporu s touto úmluvou a místnímu úřadu nepřisluší tento rozpor řešit. Úřad nakonec akceptoval stanovisko ochránce a rodný list v požadované podobě osvojitelům vystavil.

Na ochránce se obrátili osvojitelé nezrušitelně osvojeného dítěte. Na rodném listě dítěte, jež se narodilo mimo porodnici, uvedl matriční úřad místo narození názvem obce, názvem její částí a číslem popisným. Dům, kde se dítě narodilo, se nachází nedaleko

bydliště osvojitelů a bydlí v něm biologičtí rodiče dítěte. Matriční úřad odmítl rodný list bez vypsaní přesných údajů o místě narození vystavit s tím, že by porušil matriční předpisy. Podle osvojitelů je tak ale narušena anonymita nezrušitelného osvojení.

Ochránce zahájil ve věci šetření a dotázal se úřadu, proč po nesouhlasu osvojitelů s vydaným rodným listem nevydal zamítavé správní rozhodnutí. Úřad odpověděl, že příslušný podací deník žádné podání ve věci předmětného rodného listu neeviduje a že pracovním matriky není známo, že by příjemci matričního dokladu vyjádřili, byť jen ústně, nějakou připomínku. Stěžovatelé ochránci uvedli, že žádost o nevypsání přesného místa narození osvojeného dítěte podali ústně a že matrikářka jim ústně vysvětlila, že bylo postupováno v souladu s příslušnými právními předpisy. Vzhledem k odlišným tvrzením stěžovatelů a úřadu byl proto ochránce nucen konstatovat, že zůstává sporné, zda měl úřad v tomto případě povinnost správní rozhodnutí vydat.

Dále ochránce žádal o vysvětlení, které ustanovení matričních právních předpisů by matriční úřad porušil, pokud by uvedl na rodném listu místo narození pouze názvem obce. Z odpovědi úřadu vyplynulo, že uvést na rodném listě místo narození pouze názvem obce brání ustanovení zákona o matrikách, jménu a příjmení, dle něhož matriční doklad obsahuje údaje zapsané v matriční knize a ustanovení prováděcí vyhlášky k zákonu, dle něhož se v matričním zápise uvede název obce, případný název její části či katastrálního území, a číslo popisné nebo evidenční. Ochránce s tímto názorem nesouhlasil a argumentoval tím, že ustanovení prováděcí vyhlášky citované úřadem se týká uvedení místa matriční události v zápise v matriční knize, nikoliv na matričním dokladu, který je výpisem z matriční knihy. Vzory tiskopisů matričních dokladů stanovené prováděcí vyhláškou obsahují méně údajů, než je stanoveno zapisovat do matričních knih, takže ustanovení zákona nelze vykládat tak, že matriční doklad obsahuje veškeré údaje zapsané v matriční knize. Podle názoru ochránce jednal matriční úřad v rozporu s Evropskou úmluvou o osvojení dětí a proti celkovému smyslu několika ustanovení českého právního řádu zajišťujících ochranu údajů o osvojení.

Pokud zákon vyžaduje, aby byl údaj obsažený v matriční knize uveden také v matričním dokladu, musí být podle názoru úřadu na dokladu uveden v celém rozsahu stanoveném prováděcím předpisem pro zápis do matriční knihy. Podle názoru ochránce však zákon stanoví pouze to, že matriční doklad je výpisem z matriční knihy a neobsahuje jiné (další nebo odlišné) údaje než údaje zapsané v matriční knize.

Úřad ve své replice naznačil, že právní úprava matričního zápisu je v rozporu s Evropskou úmluvou o osvojení, a vyjádřil názor, že místnímu úřadu nepřísluší, aby ve své praxi hodnotil konformnost právní úpravy s mezinárodněprávními smluvními závazky České republiky, případně tuto úpravu s odkazem na mezinárodní úmluvy či na ducha zákona porušoval. Ochránce poukázal na to, že zákon o matrikách neumožňuje nikomu, kromě osvojitelů a po nabytí zletilosti osvojení, nahlížet do zápisu v matriční knize a do zápisu ve sbírce listin, které jsou podkladem pro zápis. Na rozdíl od zápisu v matriční knize jsou však rodiče nuceni předkládat rodný list dítěte při mnoha různých příležitostech. Podle názoru ochránce Úmluva není v tomto směru v rozporu s matričními předpisy. Ochránce znovu argumentoval tím, že matriční doklad není doslovným výpisem z matriční knihy a nemusí obsahovat všechny údaje zapsané v matriční knize. Ve svém závěrečném stanovisku stěžovatelům doporučil, aby v případě, že by úřad i nadále přes stanovisko ochránce odmítal vydat rodný list bez uvedení názvu části obce a čísla popisného, požádali o vystavení nového rodného listu, a to s uvedením místa narození pouze názvem obce.

Stěžovatelé ochránce informovali, že novou žádost podali. Matriční úřad jim po více než dvou měsících od podání žádosti vydal rodný list s uvedením místa narození názvem obce a číslem popisným. Ač úřad žádosti v plném rozsahu nevyhověl, přesto ve svém rozhodnutí uvedl, že tak učinil a rozhodnutí neodůvodnil. Stěžovatelé rodný list převzali a proti rozhodnutí se neodvolali. Ochránce sdělili, že s rodným listem již potřebují nakládat a jsou rádi, že jim byl vydán alespoň v této podobě. Jsou si však vědomi toho, že jejich žádosti nebylo zcela vyhověno.

Úřad na závěrečné stanovisko ochránce nereagoval a o dalším průběhu této kauzy jej neinformoval. Ochránce proto vyrozuměl nadřízený úřad a současně mu navrhl, aby zahájil řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. Do doby zpracování této zprávy ochránce stanovisko úřadu neobdržel. Stěžovatelé však ochránci sdělili, že jim matriční úřad rodný list v požadované podobě dne 8. 3. 2004 vystavil.

Občanské průkazy, cestovní doklady, evidence obyvatel

Z této problematiky byly v roce 2003 doručeny 32 podněty.

Většina podání na tomto úseku se týkala evidence obyvatel, zejména řízení o zrušení údaje o místě trvalého pobytu. Na ochránce se obraceli jak občané, jimž byl údaj zrušen, tak i ti, kteří chtěli dosáhnout zrušení údaje o místě trvalého pobytu u jiné přihlášené osoby. Zákon o evidenci obyvatel je vnitřně rozporný. Na jedné straně deklaruje, že z přihlášení občana k trvalému pobytu nevyplývají žádná práva k vlastníku nemovitosti, na straně druhé osobě, která je oprávněna objekt užívat, umožňuje podat návrh na zrušení údaje o místě trvalého pobytu přihlášeného občana. Z podání je mnohdy zřejmé, že správní řízení o zrušení trvalého pobytu je nesprávně chápáno jako rozhodování o právu byt užívat. Zánik užívacího práva a faktické neužívání bytu je však podle zákona podmínkou zrušení údaje o trvalém pobytu. Mnohá správní řízení o zrušení údaje o místě trvalého pobytu jsou tak přerušena z důvodu předběžné otázky, protože není zřejmé, zda užívací právo zaniklo. O zániku užívacího práva může totiž rozhodnout pouze soud.

Méně početná byla podání týkající se cestovních dokladů. Nicméně lze zobecnit, že správní orgány v praxi ne vždy dodržují ustanovení zákona o cestovních dokladech o přerušování řízení. Ochránce se zabýval několika případy českých občanů žijících dlouhodobě v cizině, kteří se podle zákona č. 193/1999 Sb. navrátili k českému občanství a požádali o vydání cestovního pasu ČR. Komplikace nastaly z důvodů nevedení těchto občanů v registru obyvatel ČR anebo změny jména a příjmení, k níž došlo v cizině. V některých případech vážně komunikace mezi správními úřady v ČR a zastupitelskými úřady ČR v cizině. Svoji negativní roli zřejmě sehrává i to, že tito občané nebyli při přijetí prohlášení o nabytí českého státního občanství dostatečně komplexně poučeni. Nejméně byly zastoupeny stížnosti směřující proti postupu úřadu při vydávání občanského průkazu.

Podnět sp. zn.: 107/2003/VOP/MV

Na základě podnětu českého státního občana žijícího v USA zahájil ochránce šetření ve věci postupu Úřadu městské části v P. (dále jen „ÚMČ“) při vydávání cestovního pasu. ÚMČ požadoval na stěžovateli, aby k žádosti o vydání cestovního pasu předložil oddací list. Zákon však povinnost prokazovat stav neukládá a oddací list je třeba předkládat zpravidla pouze k prokázání změny příjmení. Správní orgán nepostupoval správně také z procesního hlediska. Nápravu v dané věci zjednal nadřízený úřad. Poznatky z tohoto případu využilo Ministerstvo vnitra ve své metodické činnosti a seznámilo s nimi pracovníky správních orgánů na svých konzultačních dnech.

Pan Z. N. požádal prostřednictvím Generálního konzulátu ČR v Los Angeles dne 15. 3. 2002 o vydání cestovního pasu ČR. V květnu 2002 obdržel z konzulátu sdělení, že ÚMČ požaduje předložit k žádosti oddací list. Pan Z. N. svůj oddací list obratem zaslal. Jelikož stále nebyl cestovní pas na konzulát doručen, zaslal pan Z. N. v listopadu 2002 dopis starostovi městské části. Od starosty obdržel odpověď, že v databázi centrálního registru obyvatel není uveden poslední trvalý pobyt na území ČR, k vydání cestovního pasu je nezbytné údaj o pobytu do databáze registru obyvatel zavést a k zavedení do databáze je třeba doložit stav. Z toho důvodu je požadováno předložení oddacího listu, přičemž v případě sňatku mimo území ČR je třeba předložit oddací list vydaný zvláštní matrikou v Brně. Starosta v odpovědi na stížnost uvedl, že ze strany ÚMČ k průtahům nedochází, a současně naznačil, že na vině je konzulát. Pan Z. N. s odpovědí nesouhlasil a starostovi dne 1. 1. 2003 odepsal, že podle jeho názoru není vůbec nutné, aby k vydání cestovního pasu oddací list předkládal, protože nezměnil sňatkem příjmení. O postupu ÚMČ informoval pan Z. N. ministra vnitra a veřejného ochránce práv.

Ochránce na základě podnětu pana Z. N. zahájil šetření a požádal starostu MČ o poskytnutí vysvětlení. Starosta vysvětlil ochránci postup ÚMČ obdobným způsobem jako panu Z. N. Informoval však ochránce o tom, že po konzultaci s Ministerstvem vnitra byly neúplné údaje o panu Z. N. zadány do informačního systému evidence obyvatel, žádost vložena do systému evidence cestovních pasů a odeslána na digitalizační pracoviště ministerstva k výrobě dokladu. Pan Z. N. byl informován o vyřízení své žádosti a vyhotovený pas byl prostřednictvím Ministerstva zahraničních věcí odeslán k osobnímu převzetí.

Pan Z. N. následně informoval ochránce, že cestovní pas ČR mu byl dne 22. 3. 2003 doručen. Z kopií přiložených písemností vyplynulo, že Ministerstvo vnitra postoupilo stížnost pana Z. N. Magistrátu jako bezprostředně nadřízenému úřadu a

Magistrát ÚMČ vytkl, že porušil ustanovení zákona o cestovních dokladech, podle něhož je správní orgán povinen vydat cestovní pas do 30 dnů, pokud občan splní podmínky k vydání cestovního pasu a náležitosti žádosti o jeho vydání podle zákona. Cestovní doklad neobsahuje údaj o rodinném stavu a žadatel není povinen jej prokazovat.

Se stanoviskem Magistrátu a s jeho výtkami na adresu ÚMČ se ochránce ztotožnil. Upozornil však také na porušení procesních norem. Správnímu orgánu bylo možno vytknout rovněž to, že nevydal v souladu se zákonem o cestovních dokladech správní rozhodnutí o přerušení řízení, resp. následně rozhodnutí o zastavení řízení, proti němuž by se žadatel mohl odvolat.

Podnět sp. zn.: 975/2003/VOP/MV

Stěžovatel odmítal převzít nově vydaný občanský průkaz na úřadě podle místa svého trvalého pobytu. Úřad však postupoval v souladu se zákonem. Ochránce stěžovateli nespokojenost s jednáním úřadů obrátil jiným směrem. Z podnětu bylo totiž zřejmé, že stěžovatel měl nepřesné informace o možnosti přihlásit se k pobytu v místě, kde se skutečně zdržuje.

Pan L. Š. považoval za ponížující absolvovat celodenní cestu a převzít svůj občanský průkaz na vzdáleném úřadě v kraji, kde je hlášen k trvalému pobytu, avšak dvanáct let tam již nežije. Ochránce stěžovateli vysvětlil, že podle zákona o občanských průkazech je občan povinen si občanský průkaz převzít osobně na úřadě v místě svého trvalého pobytu. Výjimka se týká pouze občanů s dlouhodobými zdravotními problémy. Ochránce se zastal úřadu, proti němuž stížnost směřovala, a podnět odložil jako neopodstatněný.

Z podnětu bylo zřejmé, že stěžovatel se mylně domníval, že k přihlášení k pobytu je třeba předložit doklad o vlastnictví k nemovitosti nebo souhlas vlastníka. Ochránce stěžovatele seznámil se zákonem o evidenci obyvatel a poučil jej o tom, že vlastnictví nemovitosti ani souhlas vlastníka není podmínkou přihlášení k trvalému pobytu; stačí předložit doklad prokazující oprávněnost byt užívat. Ochránce stěžovatele dále poučil také o tom, že má trvat na vydání zamítavého správního rozhodnutí, pokud by ohlašova pobytu tvrdila, že podmínky ohlášení splněny nejsou, a zaevidování změny místa trvalého pobytu odmítala provést.

2.1.11 Státní správa soudnictví

Z této oblasti bylo doručeno 308 podnětů.

Podněty veřejnému ochránci práv z oblasti soudnictví jsou stále velmi frekventované, přičemž je třeba rozlišovat, zda podnět směřuje do oblasti rozhodovací pravomoci soudů, která je výslovně z působnosti zákonem o veřejném ochránci práv vyloučena, nebo zda se stěžovatel domáhá ochrany před pochybeními státní správy soudů, kde je působnost veřejného ochránce práv dána. Ochránce se zabýval šetřením průtahů v řízení, nečinností soudů, správou soudních poplatků, nevhodným chováním soudních osob a pochybeními správy soudních kanceláří. Svoji zákonnou pravomoc uplatňuje vůči orgánům státní správy soudů, což jsou zejm. předsedové a místopředsedové soudů všech stupňů a Ministerstvo spravedlnosti ČR.

Průtahy v řízení, nečinnost soudů

Z této problematiky bylo v roce 2003 doručeno 245 podnětů.

V roce 2003 byly nejčastější stížnosti na průtahy v civilním řízení, a to u soudů obou stupňů. Stále častěji se veřejný ochránce práv setkává se žádostmi občanů o podání informací, jak se mají obracet, a posouzení, zda mají naději uspět v řízení u Evropského soudu pro lidská práva, který by rozhodoval o jejich stížnosti na porušení článku 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách (porušení práva na vyřízení věci v přiměřené lhůtě). Tento jev lze podle názoru ochránce připsat zvyšujícímu se právnímu vědomí občanů.

Ačkoliv se veřejný ochránce práv snaží získat od orgánů státní správy soudů potřebné informace, aby mohl posoudit odůvodněnost stížností občanů, jen málokdy předsedové soudu poskytnou hned napoprvé všechny relevantní informace pro posouzení stížnosti. Veřejný ochránce práv shledává potřebným, aby předseda soudu v rámci šetření stížností vždy posuzoval, zda se na zjištěných průtazích určitou měrou nepodílel sám

vyřizující soudce např. špatnou organizací práce, či se na průtazích neprojeví např. neefektivní práce soudních kanceláří. Předseda soudu by měl tedy odpovědně posoudit, zda časové dimenze, v nichž soudce činil jednotlivé úkony ve věci, byly přiměřené či nikoliv. Měl by přitom vždy vzít v úvahu objektivní okolnosti, jako je počet věcí svěřených tomuto soudci a jejich stáří, délku působení soudce v daném senátu, nápad věcí a ve srovnání s ním počet věcí průměrně skončených, nebo např. okolnost, že uvedený soudce byl dlouhodobě nemocen či na stáží, pro ten případ by měl ovšem na uvedenou situaci rychle zareagovat tak, aby řízení netrpělo průtahy.

Ve svých závěrech se veřejný ochránce práv kromě konstatování, zda se v řízení vyskytly časové prodlevy, rovněž zabývá otázkou, zda se orgány státní správy soudů zhostily prošetřování stížností občanů na průtahy v řízení zodpovědně, a jestli se v souladu s platnou právní úpravou přesvědčivě zabývaly otázkou hodnocení povahy a příčin průtahů a stěžovatele vyrozuměly o přijatých opatření k nápravě po zjištění odůvodněnosti jejich stížnosti, tj. ze zjištěných výsledků prošetřování stížnosti vyvodili patřičná a adekvátní opatření k nápravě (a to včetně zahájení kárného řízení se soudcem). Třebaže se ústřední orgán státní správy soudů, jímž je Ministerstvo spravedlnosti ČR, vyslovil, že počty soudců jsou již vesměs naplněny a zvyšovat se budou jen pozvolna, předsedové soudů si stále ve svých odpovědích v převažující míře stěžují na nedostatečné personální obsazení soudů, přičemž upozorňují na nutnost zpracování množství nedodělků starších časových řad za současného nápadu nových věcí.

Podnět sp. zn.: 887/2001/VOP/HV

Veřejný ochránce práv zjistil porušení práva na vyřízení věci v přiměřené lhůtě a bez zbytečných průtahů u okresního soudu, kde se vyskytují dlouhotrvající soudní průtahy. Ochránce konstatoval, že přiměřenost délky soudního řízení ztělesňuje jednu z nezbytných podmínek pro zachování kredibility soudní moci. Jestliže délka řízení podstatně přesahuje dobu obecně přijatelnou pro meritorní rozhodnutí, klesá důvěra občanů v efektivitu soudního systému. Průtahy vzniklé u okresního soudu byly zapříčiněny nedostatky nejen ve státní správě vykonávané předsedou soudu, ale podle názoru ochránce se na situaci významnou měrou podílely nedostatky při obsazování míst soudců dotčeného okresního soudu, které je třeba připsat Ministerstvu spravedlnosti. V důsledku šetření veřejného ochránce práv se podařilo podstatným způsobem navýšit počet soudců a došlo k delegaci stovek věcí k jiným okresním soudům.

Žaloba o náhradu za ztrátu na výdělku byla podána dne 25. 9. 2000 a soud ve věci do doby podání podnětu nejednal, protože příslušná soudkyně dokončuje řízení ve věcech napadlých v letech 1996 a 1997 a vyřizuje věci napadlé v letech 1998 a 1999. Stížnost na průtahy v soudním řízení vyřídil předseda okresního soudu (dále jen soud) s tím, že průtahy byly shledány, ale nebyly subjektivně zaviněny, důvodem průtahů byl chronický dlouhotrvající podstav soudců. Na výzvu veřejného ochránce práv uvedl, že Ministerstvo spravedlnosti dopustilo, ač bylo měsíčně informováno o katastrofálním nedostatku soudců, že k 31. 12. 2001 zůstalo u soudu nevyřízeno 13 450 civilních věcí, že se stávajícím počtem soudců soud není schopen plynule vyřizovat napadlé věci, a dále konstatoval, že k odstranění schodku by bylo nutné zaměstnat asi 44 soudců (v r. 2001 se ale civilnímu řízení věnovalo 11 soudců).

Na dotaz ochránce Ministerstvo spravedlnosti uvedlo, že u soudu je vykázan značný počet civilních věcí neskončených přes pět let, a tento stav označilo za přetrvávající a nepříznivý, mající kořeny v nedostatečném personálním obsazení soudu v minulosti. Ministerstvo přislíbilo, že prověřková činnost bude v r. 2003 zaměřena i na předmětný soud. Dále sdělilo, že v roce 2003 se stav na Okresním soudě v Ch. zvýšil jen o jednoho soudce, připravuje se 6 justičních čekatelů, z nichž 3 měli v r. 2003 složit justiční zkoušku a být jmenováni do funkcí soudců. Další 3 justiční čekatelé měli skládat justiční zkoušku a případně být jmenováni v r. 2004. Situace tohoto soudu byla opakovaně předmětem jednání vedení ministerstva, na nichž bylo např. rozhodnuto, že se soud posílí o 10 soudců a odpovídající počet odborného aparátu. Mělo jít o soudce, kteří vykonávali přípravu v obvodu jiných krajských soudů a souhlasili s tím, aby byli na určitou dobu přiděleni k okresnímu soudu, a o zájemce, kteří splňovali požadavky na jmenování soudců a kteří neměli možnost umístění v obvodu Městského soudu v P. Ministerstvo také zvažovalo delegaci některých věcí, v nichž dosud nebyly učiněny žádné úkony na jiné soudy. Věci šetřené ochránce se však delegace nedotkla a očekávaná doba prvního jednání ve věci byla v závěru r. 2003.

Skutečnost, že věc bude poprvé projednávána s prodlevou trvající více než tři roky od podání žaloby, zhodnotil ochránce jako tak závažné průtahy v soudním řízení, že je lze považovat za porušení článku 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Dospěl k závěru, že předseda soudu by nesl odpovědnost za soudní průtahy zejména tehdy, kdyby na soudě fungoval špatný rozvrh práce a kdyby byl vůči stavu nedostatečného personálního zabezpečení soudu laxní, tj. neapeloval na ústřední orgán státní správy soudů. V případě šetřeném ochránce ale byla extrémní prodleva způsobena fungováním systému přidělování soudců, který je v kompetenci Ministerstva spravedlnosti. V průběhu šetření ochránce se počaly věci na ministerstvu řešit (navýšení stavu soudců, delegace určitých věcí). Přesto ochránce konstatoval, že k neodůvodněným soudním průtahům došlo kvůli špatné státní správě ministerstva v minulosti, kdy nezajistilo soudu dostatečný počet soudců v letech 1992–2000. Počty neskončených věcí se kumulovaly během několika let, přičemž největší nárůsty neskončených věcí se odehrály v roce 1993 a v letech 1995–1997.

Ministr spravedlnosti ujistil veřejného ochránce práv, že v období od 1. 12. 2003 do 1. 2. 2004 se zvýší počet soudců okresního soudu o osm. Od února, příp. března 2004 ministr výhledově počítá s dalšími dvěma novými soudci. Dále uvedl, že bylo delegováno 350 věcí na jiné okresní soudy, dalších 300 věcí je připraveno k delegaci a jsou zpracovávány další návrhy na delegaci. Vzhledem k tomu, že v současnosti se počet soudců zvýšil na 32, ochránce již nevyžadoval dalších opatření.

Podnět sp. zn.: 2990/2003/VOP/DM

Veřejný ochránce práv provedeným šetřením zjistil, že došlo k neodůvodněným průtahům v trestní věci. Ze strany vedení dotčeného soudu bylo na neuspokojivý stav v trestním senátě již reagováno a byla přijata opatření, která by měla vést k výraznému zlepšení situace. Soudce byl uznán vinným kárným proviněním podle § 87 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, a bylo mu uloženo kárné opatření spočívající ve snížení platu o 10 % na dobu 8 měsíců. Veřejný ochránce práv se s opatřeními spokojil a skončil své šetření s tím, že situaci na okresním soudu na úseku trestním bude nadále sledovat prostřednictvím jiných podnětů občanů, případně i z vlastní iniciativy.

Na základě podnětu obchodní společnosti zahájil veřejný ochránce práv šetření stížnosti na průtahy v trestním řízení vedeném u Okresního soudu v O. Z podání zástupce stěžovatele veřejný ochránce práv zjistil, že ačkoliv obžaloba v předmětné věci byla podána dne 28. 6. 2000, neučinil soud v dané věci více než 3 roky po jejím podání žádný úkon. Stěžovatel rovněž vyjádřil nesouhlas s vyřízením své stížnosti předsedou soudu. Byl přesvědčen, že je povinností státu zajistit každému efektivní ochranu práv bez ohledu na tvrzené objektivní překážky v plynulé činnosti soudu.

Veřejný ochránce práv zjistil, že obžaloba byla v souladu s platným rozvrhem práce přidělena senátu, v němž bylo v té době evidováno více než 190 neskončených trestních věcí, z toho 20 věcí starších 3 let, 7 věcí starších 4 let a 10 věcí starších 5 let. Vedení okresního soudu opakovaně činilo kroky ke zlepšení uvedené neuspokojivé situace (přerozdělování části spisů, zastavování nápadu). Vzhledem k tomu, že neuspokojivý stav nebyl vyvolán pouze objektivními okolnostmi, docházelo k opakovaným podáváním návrhů na zahájení kárného řízení vůči předsedovi senátu, naposledy v červenci 2002. Nejvyšší soud ČR rozhodl dne 4. 9. 2003 o odvolání soudce proti rozhodnutí kárného senátu Vrchního soudu tak, že tohoto soudce uznal vinným kárným proviněním podle § 87 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů, a uložil mu kárné opatření spočívající ve snížení platu o 10 % na dobu 8 měsíců.

Veřejný ochránce práv konstatoval průtahy v řízení vedeném u okresního soudu. Předseda soudu již v minulosti přijal účinná nápravná opatření (pravidelné sledování vyřízení spisu, přerozdělování části spisů, zastavování nápadu nových věcí do senátu), a protože se posléze ukázaly i určité nedostatky přímo v práci vyřizujícího soudce, bylo se soudcem zahájeno kárné řízení, na jehož konci byl uznán vinným kárným proviněním a bylo mu uloženo kárné opatření spočívající ve snížení platu po určitou dobu. Vzhledem k výše uvedenému a tomu, že sám předseda soudu převzal předmětnou věc k vyřízení do svého senátu, skončil veřejný ochránce práv šetření s tím, že situaci na okresním soudu na úseku trestním bude nadále sledovat prostřednictvím jiných podnětů občanů, případně i z vlastní iniciativy.

Podnět sp. zn.: 676/2003/VOP/DM

Ačkoliv na základě žaloby z června 1990 vydal Obvodní soud pro P. rozsudek ve věci dne 6. 12. 1994, do dnešního dne nebyl spor pravomocně skončen, a to v důsledku dlouhodobé nečinnosti soudu, jenž ztratil odvolání stěžovatele proti tomuto rozsudku, a proto na rozsudek vyznačil právní moc a zařadil spis do spisovny.

Pan M. F. si stěžoval na nečinnosti Obvodního soudu pro P., kdy tento soud nedokázal ani po deseti letech rozhodnout pracovněprávní spor, a namítal nedostatečné vyřízení své stížnosti orgány státní správy soudu I. a II. stupně.

Předseda soudu ochránci na jeho výzvu sdělil, že není v jeho silách zjistit, jakým způsobem byl vykonáván dohled nad činností příslušné soudní kanceláře v roce 1995, neboť na soud nastoupil až 4 roky po tomto datu a místopředseda pro věci občansko-právní ještě později, přičemž ani z personálních podkladů současných a bývalých pracovníků civilních oddělení nelze podobnou informaci zjistit vzhledem k vysoké fluktuaci odborného aparátu. Dále uvedl, že skutečnost, že v rozhodné době došlo k podání odvolání a ke ztrátě spisu, nemůže zpochybnit. Opožděnou odpověď na stížnost pana M. F. přiznal, a sdělil, že se panu M. F. již omluvil. Z důvodu uvalení konkurzu na odpůrce pak nelze v tuto chvíli jednat ve věci samé.

Teprve na další výzvy pak předseda soudu ochránci sdělil, že spis pana M. F. byl již založen na spisovně, a to poté, kdy soudkyně vyznačila na rozsudku právní moc a považovala věc za pravomocně skončenou. Do doby, než byl spis vyžádán ze spisovny (v březnu 2001) a bylo do něj založeno odvolání stěžovatele ze dne 2. 6. 1995, na kterém je podací razítko soudu ze dne 5. 6. 1995. Soud tedy neměl žádné informace o tom, že rozhodnutí není pravomocné a mělo tedy již šest let probíhat odvolací řízení.

Posléze místopředseda soudu vyhodnotil stížnost pana M. F. za zcela důvodnou a za nedopatření se omluvil. K opatřením k zajištění nápravy sdělil, že po šesti letech od podání odvolání již není schopen zjistit, kdo se porušením svých povinností podílel na ztrátě spisu, navíc příslušná soudkyně již u tohoto soudu nepracuje.

Stěžovatel přesto namítl nedodržení lhůty pro vyřízení stížnosti. Místopředseda Městského soudu v P. překročení lhůty místopředsedovi obvodního soudu vytkl a za pochybení se stěžovateli omluvil. K dalším námitkám stěžovatele pak uvedl, že se mu místopředseda obvodního soudu za ztrátu části spisu omluvil a vzhledem k tomu, že po 6 letech od podání odvolání již tento není schopen zjistit, kdo se porušením svých povinností na této ztrátě podílel, považuje toto stanovisko za opodstatněné. Dále pak potvrdil to, že příslušná soudkyně je od 1. 9. 2001 do 31. 8. 2002 přidělena k výkonu funkce soudce u Městského soudu v P.

Ochránce šetření uzavřel s tím, že došlo k dlouhodobé nečinnosti soudu. Ačkoliv je možné se domnívat, že jde o zaviněnou nečinnost soudu, je velmi obtížné, s ohledem na již značný časový odstup a s ohledem na skutečnost, že došlo k výměně orgánů státní správy soudu, vysledovat stopu vedoucí k odpovědnosti konkrétní osoby za způsobenou nečinnost. Šetření stížnosti na nečinnost soudu provázela i řada dalších „menších“ pochybení soudu, jako již zmíněné nedodržení lhůty pro vyřízení stížnosti, uvedení špatné adresy a pak zase křestního jména stěžovatele a doručení výzvy soudkyně bez uvedení data a čísla jednacního s časovým zpožděním. Předseda obvodního soudu příslibil pozvání stěžovatele k osobnímu jednání za účelem optimálního urychlení celé věci. Toto opatření považoval veřejný ochránce práv za současného stavu věci za dostačující, přičemž pro případ, že nedojde k očekávanému posunu ve věci, vyzval stěžovatele k tomu, aby se na něj opětovně obrátil.

Podnět sp. zn.: 431/2003/VOP/DM

Veřejný ochránce práv se zabýval průtahy při doručení písemného vyhotovení rozsudku, protože zjistil, že účastník řízení obdržel rozsudek soudu až v měsíci únoru 2003, třebaže byl vyhlášen dne 30. 5. 2002, čímž došlo k porušení lhůty zákonem stanovené pro doručení písemného vyhotovení rozsudku.

Na základě podnětu J. K. zahájil veřejný ochránce práv šetření ve věci průtahu při doručení písemného vyhotovení rozsudku Okresního soudu v P. Pan J. K. si stěžoval na nečinnost výše uvedeného soudu, pokud jde o doručení písemného vyhotovení rozsudku, který byl vyneseno po skončení jednání soudu dne 30. 5. 2002.

Přestože veřejný ochránce práv dotazem u soudu zjistil, že předmětný rozsudek byl účastníkům řízení rozeslán dne 7. 2. 2003 a tudíž předmět stížnosti již odpadl, rozhodl se v dané věci zahájit šetření, a to vzhledem k tomu, že zákonná lhůta pro doručení písemného vyhotovení rozsudku byla zjevně překročena. Veřejný ochránce práv byl veden snahou objasnit nečinnost soudu v této věci a podat stěžovateli přijatelné vysvětlení, a to i s přihlédnutím k tomu, že stěžovatel, v jehož neprospěch byl rozsudek vynesen, po dobu cca 8 měsíců nemohl uplatnit své právo na odvolání, čímž vznikají průtahy v daném řízení jako celku.

Veřejný ochránce práv požádal předsedu okresního soudu o poskytnutí vysvětlení a sdělení, jaká nápravná opatření po prošetření stížnosti a shledání její důvodnosti přijal. Dle odpovědi předsedy byl vynesen dne 30. 5. 2002, avšak rozeslán účastníkům řízení byl teprve 7. 2. 2003. K příčinám průtahu předseda soudu uvedl, že se jedná o průtah zaviněný nesprávným postupem příslušné soudkyně, jakkoliv u soudu existují již delší dobu takové objektivní okolnosti, které napomáhají možnosti vzniku podobných situací (nárůst počtu občanskoprávních žalob, snížení počtu soudců, kteří tyto věci zpracovávají). Přestože soudci pracují dlouhodobě s enormním nasazením, nelze v jednotlivém případě předem vyloučit pochybení, ke kterému došlo.

Pokud jde o příslušná nápravná opatření, sdělil předseda soudu veřejnému ochránci práv, že se bude snažit doplnit soudcovský sbor na úseku, jehož se nedostatek soudců týká. A pro tento případ uvedl, že v rámci výkonu soudního dohledu nad plynulostí řízení výše uvedený nedostatek již dříve zjistil a příslušné soudkyni udělil výtku. Vzhledem k tomu, že předseda soudu přijal nápravné opatření organizační povahy a odpovědné soudkyni udělil výtku, veřejný ochránce práv uzavřel šetření bez dalšího.

Nevhodné chování soudních osob a správa soudních poplatků

Z této problematiky byly v roce 2003 doručeny 63 podněty.

Veřejný ochránce práv se v průběhu roku 2003 zabýval také řadou podnětů, kterými se účastníci řízení domáhali ochrany před jimi tvrzeným nevhodným chováním soudních osob. Obecně lze říci, že stížnosti směřující proti nevhodnému chování soudních osob je vždy mimořádně těžké šetřit, a to z toho důvodu, že proti sobě většinou stojí protichůdná tvrzení osob v těchto stížnostech vystupujících. Také míra vnímání toho, co je již tímto zapovězeným chováním, a co ještě ne, je různá. Účastníci řízení mnohdy velmi citlivě a emotivně reagují na veškeré dění v průběhu řízení, hodnotí zejména postoj a chování soudce v průběhu jednání k nim samým a k protistraně, k právním zástupcům či svědkům, ale i chování či neverbální projevy před i po jednání. Nevhodné chování soudce a ostatních soudních osob je někdy zaměřováno či spojováno s podezřením na podjatost. Velmi často stěžovatelé namítají nevhodné chování podle své úspěšnosti ve sporu, způsobu rozhodování při procesních rozhodnutích soudce při vedení řízení (např. z důvodu nepřipuštění důkazů, neudělení slova, zákonného poučování účastníků řízení, atd.). Proti takovým projevům přirozeně není ochránce kompetentní zasahovat, neboť v těchto případech mají účastníci k dispozici ochranu procesními prostředky.

Podněty z oblasti správy soudních poplatků, které byly veřejnému ochránci práv v roce 2003 doručeny, z větší části spadaly mimo působnost veřejného ochránce práv, neboť směřovaly do procesních postupů. Stěžovatelé si totiž mnohdy nebyli dostatečně vědomi své povinnosti uhradit soudní poplatek za návrh na zahájení řízení (žalobu) a za další úkony soudu. Proto odmítali zaplatit soudní poplatek buď zcela či v určité výši. Důsledkem nesplnění výše uvedené povinnosti pak bylo zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku, s čímž stěžovatelé nesouhlasili a žádali zrušení či změnu takového rozhodnutí soudu. V jiných případech požadovali radu v souvislosti s placením nákladů civilního a trestního řízení, které zahrnují i soudní poplatek. V případech, které spadaly do působnosti veřejného ochránce práv, se vesměs jednalo o nečinnost soudu při vrácení přeplatku zaplaceného soudního poplatku a při nesplnění povinnosti soudu vrátit soudní poplatek účastníkovi řízení podle pravomocného rozhodnutí.

Podnět sp. zn.: 90/2003/VOP/DL

Veřejný ochránce práv, který šetřil průtahy v exekučním řízení vedeném u Okresního soudu v L., zjistil zásadní chybu soudního tajemníka, který si neověřil exekuční titul a nařídil výkon rozhodnutí proti osobě, proti které být vůbec nařízen neměl.

Paní D. H. v podnětu uvedla, že je v předmětném exekučním řízení povinnou, neboť dle rozhodnutí Okresního soudu v L. je povinna společně a nerozdílně s dalšími dvěma dlužníky zaplatit dluh s úroky z prodlení. Oprávněná si totiž zvolila jako povinnou právě paní H., která se však o své povinnosti dluh uhradit dozvěděla až dne 16. 10. 2002, kdy jí bylo usnesení o nařízení výkonu rozhodnutí doručeno a byly sepsány postizitelné věci. Stěžovatelka k podnětu doložila odpověď místopředsedkyně soudu na její stížnost na průtahy v řízení, v níž jí bylo sděleno, že od nařízení výkonu rozhodnutí do provedení soupisu movitých věcí uplynuly více než dva roky, a řízení nebylo plynulé. V důsledku průtahů v řízení se cítila poškozena na svých právech, neboť dlužná částka za pět let od vydání rozhodnutí v předmětné věci značně narostla o úroky z prodlení.

Veřejný ochránce práv v rámci svého šetření požádal předsedkyni dotčeného soudu o vysvětlení a posouzení věci z hlediska výkonu státní správy soudů. Předsedkyně soudu ochránci mimo jiné sdělila, že usnesením Okresního soudu v L. byl proti stěžovatelce (v řízení o výkon rozhodnutí povinné) výkon rozhodnutí zastaven, neboť neměl být vůbec nařízen, a to proto, že rozsudek (exekuční titul) žádnou povinnost stěžovatelce neukládal. V původním sporném řízení byla povinnost zaplatit pohledávku uložena jiným dvěma žalovaným, vůči stěžovatelce, označené jako třetí žalované, bylo řízení zastaveno.

Tuto skutečnost přehlédl jak právní zástupce oprávněné v řízení o výkon rozhodnutí, tak následně soudní tajemník, který výkon rozhodnutí nařídil, a zřejmě i stěžovatelka, která v podání nazvaném „odpor proti výkonu rozhodnutí“ poukazovala na průtahy v řízení o výkon rozhodnutí, nikoliv na to, že jí žádná povinnost nebyla uložena.

Na základě provedeného šetření ochránce konstatoval, že vedle průtahů v řízení došlo ve fázi nařízení výkonu rozhodnutí k zásadní chybě soudního tajemníka, který si neověřil exekuční titul a výkon rozhodnutí nařídil. Předsedkyně soudu v této věci uložila místopředsedkyni soudu projednat pochybení při nařízení výkonu rozhodnutí se soudním tajemníkem, a dále bylo toto pochybení v obecné rovině projednáno na nejbližší pracovní poradě všech soudních tajemníků a vyšších soudních úředníků. Šetření v dané věci ochránce skončil s tím, že přijatá opatření ze strany předsedkyně soudu shledal dostatečnými s ohledem na povahu věci a skutečnost, že záležitost byla vyřešena ve prospěch stěžovatelky.

Podnět sp. zn.: 1001/2003/VOP/DM

Provedeným šetřením veřejný ochránce práv zjistil, že došlo k pochybení v postupu Okresního soudu v H., a to v činnosti vyšší soudní úřednice, jejímž opomenutím stěžovatelce nebyl včas vrácen zaplacený soudní poplatek, ačkoliv tak tentýž soud pravomocným usnesením rozhodl. Poté, kdy ochránce zahájil šetření došlo k okamžité nápravě.

Na základě podnětu paní I. N. zahájil veřejný ochránce práv šetření ve věci nečinnosti Okresního soudu v H., pokud jde o vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 500 Kč. Na veřejného ochránce práv se totiž obrátila paní I. N. s podnětem, v němž uvedla, že ačkoliv již dne 16. 9. 2002 rozhodl Okresní soud v H. svým usnesením o zastavení řízení a vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 500 Kč, do doby podání podnětu jí nebyly peníze soudem vráceny přesto, že vrácení finanční částky dopisem ze dne 14. 1. 2003 urgovala.

Veřejný ochránce práv zahájil šetření zasláním dopisu předsedovi Okresního soudu v H., ve kterém ho požádal o poskytnutí vysvětlení. Z poskytnutých informací ochránce zjistil, že u okresního soudu probíhalo řízení žalobkyně I. N. proti společnosti M. I. P. o zaplacení částky 735 Kč s příslušenstvím. Řízení bylo zastaveno a mimo jiné bylo rozhodnuto o vrácení zaplaceného soudního poplatku žalobkyni ve výši 500 Kč. Dne 14. 1. 2003 požádala stěžovatelka soud o vrácení této částky. Usnesení o zastavení řízení však nabylo právní moci až dnem 12. 2. 2003. Poté, kdy ochránce zahájil šetření, předseda soudu zjistil, že v předmětné věci nebyla dokončena tzv. „porozsudková agenda“, tj. příslušná vyšší soudní úřednice neprovedla poplatkovou a spisovou prověřku spisu. Předseda soudu pochybení s úřednicí projednal, a ta dne 16. 5. 2003 mimo jiné vyhotovila platební poukaz účtárně soudu s příkazem částku 500 Kč vrátit.

2.1.12 Doprava a spoje

V roce 2003 bylo z této oblasti doručeno 70 podnětů.

Správa na úseku pozemních komunikací

Z této problematiky bylo v roce 2003 doručeno 44 podnětů.

V průběhu roku 2003 vzrostlo množství podnětů týkajících se svévolného umístění plotů, sloupků a jiných překážek na účelové a místní pozemní komunikace (dále jen „komunikace“). Tyto překážky obvykle omezují obecné užívání komunikací, na něž má být přitom ze zákona zajištěn veřejný přístup. Důvody, proč občané tyto pevné překážky na komunikace umísťují, spočívají převážně v nevyjasněných majetkových vztazích k pozemkům pod nimi. Výjimečně je příčinou zvýšený provoz na komunikacích např. průjezdy těžké stavební techniky, který vlastníci přílehlých nemovitostí vnímají jako obtěžující nebo poškozující jejich nemovitosti. Na veřejného ochránce práv se přitom obrací jak ti, jimž byl přístup k nemovitosti umístěním překážky na komunikaci zamezen, tak i ti, kdo nepovolenou překážku na pozemní komunikaci umístili většinou v domnění, že tak činí po právu (např. vlastníci komunikace, pozemku pod komunikací či pozemku, který s komunikací sousedí). Povolány k ochraně veřejného přístupu na komunikacích jsou především obecní úřady jako silniční správní úřady pro místní a účelové komunikace. Veřejný ochránce práv opakovaně konstatoval nečinnost příslušného úřadu poté, co byl veřejný přístup na komunikaci svévolně omezen. V některých případech si úřad nebyl vůbec vědom své působnosti jako silničního správního úřadu. Problémem je i nedostatečné povědomí o možnostech regulace provozu na komunikacích dopravními značkami stanovujícími místní úpravu provozu, a to na úrovni obcí. Takto lze řešit zejména situace, kdy nadměrné využívání komunikace ohrožuje statiku domů v jejím sousedství nebo obtěžuje okolní zástavbu hlukem a prašností.

Dalším okruhem problémů, se kterými se občané na veřejného ochránce práv v roce 2003 obraceli, je úprava parkování na území obcí. Šlo jednak o zřizování vyhrazených parkovacích míst v dopravně zatížených lokalitách velkých měst a o zpoplatňování parkování na území obcí. Podle zákona o pozemních komunikacích mohou obce zpoplatnit užívání místních komunikací na svém území k parkování. Zpoplatnění se provádí nařízením vydaným v přenesené působnosti, tedy jako součást výkonu státní správy. Podle zákona má zpoplatnění sloužit k organizaci dopravy na území obce. Jeho účelem nemůže být řešení finanční situace obce, což si mnohé obce neuvědomují.

Na základě svých poznatků o činnosti obecních úřadů na úseku místních a účelových pozemních komunikací se veřejný ochránce práv rozhodl zahájit široce pojaté šetření z vlastní iniciativy a ve spolupráci s hejtmany a řediteli jednotlivých krajů usilovat o zkvalitnění výkonu státní správy v této oblasti. Toto šetření má dlouhodobý charakter a jeho cílem je průběžné objasňování interpretačních problémů vznikajících v praxi na úseku pozemních komunikací.

Podněty sp. zn.: 4943/2002/VOP/KČ a sp. zn.: 1449/2003/VOP/KČ

Veřejný ochránce práv dospěl k závěru, že úřad městské části města postupoval při vyřizování žádostí občanů o zřízení vyhrazeného parkovacího místa v rozporu se zákonem, a zjednal nápravu.

Žádost o zřízení vyhrazeného parkovacího místa na ulici před svým domem podali rodiče tělesně postiženého dítěte, které se nebylo schopno samo bez nebezpečí úrazu přemístit do školy a podobně. Problematiku vyhrazeného parkování upravuje zákon o pozemních komunikacích. O žádosti měl podle tohoto zákona rozhodnout úřad městské části jako orgán státní správy ve správním řízení a měl vydat rozhodnutí, proti kterému by případně bylo možné se odvolat k Magistrátu města B. Místo toho hlasovala o žádosti rada městské části jako orgán samosprávy, kterému rozhodování v takovýchto věcech nepřísluší. Rada žádost zamítla s odůvodněním, že v městské části je malé množství parkovacích míst a že řidičem není přímo tělesně postižený, takže není záruka, že parkovací místo nebude zneužíváno. O výsledku projednání žádosti nebyl žadatel zprvu vůbec vyrozuměn, později mu úřad městské části místo rozhodnutí zaslal pouze neformální zamítavý dopis. Šetřením bylo zjištěno, že stejný postup byl v rozporu se zákonem aplikován ještě v jednom podobném případě. Po zásahu veřejného ochránce práv bylo o obou žádostech rozhodnuto znovu a úřad městské části jim ve správním řízení vyhověl.

Na základě této zkušenosti ochránce zahájil šetření z vlastní iniciativy, ve kterém požadoval po Magistrátu města B. provedení plošného dozoru, který by ověřil, jak je s žádostmi o vyhrazené parkování nakládáno na ostatních městských částech města B. Dozor v době zpracovávání této souhrnné zprávy dosud nebyl ukončen, v jeho průběhu však již byly zjištěny tři případy zamítnutí žádosti o vyhrazené parkování na základě stanoviska samosprávného orgánu a jeden případ zamítnutí žádosti bez vydání správního rozhodnutí.

Podnět sp. zn.: 3757/2003/VOP/VBG

Veřejný ochránce pomohl stěžovateli domoci se práva. Konstatoval, že je povinností vlastníka pozemní komunikace uvést komunikaci do takového stavebního a dopravně technického stavu, aby nedocházelo ke škodám na sousedních nemovitostech. V opačném případě vlastník komunikace odpovídá za škody vzniklé v důsledku stavebního stavu nebo dopravně technického stavu těchto komunikací podle obecných právních předpisů.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan J. K., aby tak upozornil na nutnost opravy části povrchu silnice I. třídy ve své obci. K této silnici přiléhá domek, v němž bydlí, a jenž nyní, poté, kdy byl vytvořen spoj mezi starým a novým živičným povrchem silnice, vlivem vysokého dopravního zatížení trpí. Pan J. K. ve svém podání poukázal na vibrace, otřesy a vznik prasklin na svém domku. To vše přičítá stavebnímu stavu komunikace a průjezdu těžkých vozidel. V dané záležitosti se pan J. K. obracel na správce komunikace, který mu přislíbil zajištění opravy vozovky v termínu do 30. 11. 2003.

Veřejný ochránce práv především přihlédl ke skutečnosti, že se na něj pan J. K. obrátil ještě před uplynutím uvedeného termínu a tedy je možné, že v mezidobí došlo ke změně shora popisované situace. Pokud však ne, bylo panu J. K. doporučeno, aby se obrátil na příslušný silniční správní úřad a současně příslušný speciální stavební úřad, kterým byl v obou případech krajský úřad, a zde požádal o vykonání státního dozoru podle zákona o pozemních komunikacích za účelem zjištění, zda neexistují závažné závady ve stavebním stavu pozemní komunikace, nebo o vykonání státního stavebního dohledu podle stavebního zákona k posouzení nezbytnosti nařízení zabezpečovacích prací.

Oba tyto postupy by měly vést ke zjednání nápravy v popisované situaci. S případným požadavkem na náhradu škody shora popsáním způsobem vzniklé byl pan J. K. nasměrován na civilní soud. Pokud jde o vlastní postup správce komunikace, veřejný ochránce práv panu J. K. vysvětlil, že jde o právnickou osobou, která v právních vztazích vystupuje svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Předmětem její činnosti je mimo jiné výkon vlastnických práv státu k nemovitostem tvořícím dálnice a silnice I. třídy, zabezpečení a údržba těchto staveb. Vzhledem k tomu, že se jedná o oblast právních vztahů týkající se nakládání s majetkem státu, nemůže veřejný ochránce práv proti jmenované organizaci vystupovat a účinně působit k nápravě tak, jak zřejmě pan J. K. očekával.

Podnět sp. zn.: 5011/2002/VOP/KČ

Veřejný ochránce práv dospěl k závěru, že některá ustanovení nařízení města o stání vozidel ve městě jsou v rozporu se zákonem o pozemních komunikacích a s principy dobré správy. Na základě doporučení ochránce město nařízení změnilo.

Město Z. vydalo nařízení, kterým mimo jiné vymezilo oblasti města, ve kterých bylo možné užít místní komunikace k parkování pouze za stanovenou cenu a určilo její výši. Podle zákona o pozemních komunikacích, v platném znění, vydává obec takové nařízení v přenesené působnosti a za účelem organizace dopravy na území obce. Město Z. zřídilo svým nařízením nově tzv. parkovací zónu tvořenou náměstím M., kde ležela radnice, a třemi přilehlými ulicemi. Parkovací zóna se dle nařízení lišila od ostatních zpoplatněných parkovacích ploch ve městě ve dvou ohledech. Především způsob výpočtu ceny za parkování v ní byl odlišný od ostatních zpoplatněných ploch – první půlhodina parkování byla sice zdarma, ale při překročení této doby byla zpětně celá zpoplatněna. To neúměrně zvyšovalo náklady občanů na parkování při vyřizování úředních záležitostí na radnici. Dále nebylo v parkovací zóně umožněno finančně zvýhodněné parkování občanům, kteří v ní měli trvalý pobyt (tzv. rezidenti), ačkoliv na jiných zpoplatněných parkovacích plochách ve městě zvýhodněné parkování rezidentům umožněno bylo. Odbor dopravy magistrátu města Z. to vysvětloval tím, že počet parkovacích míst v parkovací zóně

nedosahuje dokonce ani počtu jejich rezidentů a jejich zvýhodnění by zcela znemožnilo parkování v blízkosti radnice jiným občanům. Nebyl však učiněn žádný pokus najít kompromisní řešení.

Na základě písemného podnětu jednoho z rezidentů oslovil ochránce radu města Z. a vysvětlil jí, v čem spatřuje rozpor úpravy parkovací zóny se zákonem a s principy dobré správy. Navrhl, aby rezidentům parkovací zóny bylo poskytnuto finanční zvýhodnění pro parkování na jiných, méně zatížených zpoplatněných parkovacích plochách ve městě, konkrétně v okolí náměstí M. v pěším dosahu jejich bydliště. Na základě argumentů přednesených ochráncem se rada města Z. rozhodla změnit své nařízení. Přijala model zvýhodněného parkování rezidentů navržený ochráncem a změnila i způsob zpoplatnění parkování v parkovací zóně. Nový systém zajišťuje, že náklady občanů na parkování při běžném vyřizování úředních záležitostí na radnici nepřekročí rozumnou mez, a to ani v případě, že vyřízení jejich věci bude úředníkům trvat déle než půl hodiny. V novém nařízení byla odstraněna také některá formální pochybení vytykána ochráncem.

Ochránci se naproti tomu nepodařilo dosáhnout změny v úpravě parkování zastupitelů města Z. Ti mají podle původního i nového nařízení právo bezplatně využít kteroukoliv zpoplatněnou parkovací plochu ve městě po předložení svého průkazu člena zastupitelstva. Tuto úpravu považoval ochránce za nevhodnou a navrhoval omezit možnost bezplatného parkování zastupitelů alespoň slovy „v souvislosti s výkonem funkce“. Rada města tento návrh odmítla. Protože jde spíše o otázku morální než právní, a v ostatních bodech bylo nápravy dosaženo, ochránce nepřijal žádná další opatření.

Podnět sp. zn.: 1852/2003/VOP/KV a řada dalších

Veřejný ochránce práv na základě podnětu prošetřoval postup správních úřadů ve věci příjezdové komunikace k domu stěžovatelů v obci H. B. Komunikace vedoucí k těmto nemovitostem leží v délce cca 100 m na soukromém pozemku sousedů, kteří na ni umísťují pevné překážky a hloubí výkopy. Obecní úřad stěžovatelům opakovaně sdělil, že pozemek je ve vlastnictví soukromých osob, a věc proto nebude řešit. Ochránce zjistil, že příjezdová komunikace k domu stěžovatelů je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Proto poučil úřad o jeho působnosti jako silničního správního úřadu, který si má sám učinit úsudek o kategorii komunikace a je povinen veřejný přístup na ni střežit. Svévole umístění překážek na veřejně přístupnou účelovou komunikaci je přestupkem. Takové jednání může být rovněž klasifikováno jako zásah pokojného stavu.

Paní J. D. se svým synem požádali veřejného ochránce práv o odborné posouzení postupu správních úřadů ve věci příjezdové komunikace k jejich domu v obci H. B. Uvedli, že komunikace vedoucí k těmto nemovitostem leží v délce cca 100 m na soukromém pozemku sousedů, kteří opakovaně od roku 1996 na spornou část komunikace umísťují pevné překážky, sází stromy, hloubí výkopy atd. Vyhloubení výkopů bylo řešeno pouze jednorázově pověřeným obecním úřadem jako zásah do pokojného stavu. V době, kdy se na ochránce stěžovatelé obrátili, jim bylo ze strany obecního úřadu opakovaně sděleno, že obec již nebude investovat do soukromého majetku, neboť pozemek je ve vlastnictví soukromých osob.

V rámci šetření veřejný ochránce práv zjistil, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. O této otázce si do okamžiku působení ochránce neučinil obecní úřad jako silniční správní úřad úsudek sám, naopak z podkladů, které byly připojeny k podnětu, vyplynula rozporná stanoviska, kdy u některých byla tato komunikace sloužící jako příjezd k domu stěžovatelů označována jako místní komunikace, jindy byl tento status popírán. Přitom lze říci, že právě určení kategorie komunikace bylo rozhodující pro stanovení právního režimu její ochrany.

Dalším okruhem šetření bylo prověření správnosti postupu obce jako přestupkového orgánu. Sousedé nebyli oprávněni sami narušovat veřejné užívání veřejně přístupné účelové komunikace. Kladení překážek či hloubení výkopů je napravitelné prostřednictvím § 5 občanského zákoníku, jehož účelem je navrácení původního pokojného zaužívaného stavu, toto řízení vede na základě návrhu pověřený obecní úřad. Kladení překážek na komunikaci je však také přestupkem, a ty projednávají ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací obce. Ochránce obec proto poučil, že je napříště povinna, bude-li opětovně bráněno veřejnému užívání komunikace, zahájit přestupkové řízení jako přestupkový orgán ex offa, a to bezodkladně, kdy se o takovém jednání dozví.

Obec jako silniční správní úřad (tak, jak je tomu v řadě dalších případů, které veřejný ochránce práv šetřil) v minulosti opakovaně nesprávně posoudila status komunikace vedoucí k domu stěžovatelů. Šetření vedlo k ujasnění kategorie dotčené pozemní komunikace sloužící jako přístup k nemovitostem ve vlastnictví stěžovatelů a k určení možnosti postupů k zajištění pokojného veřejného užívání této komunikace v souladu se zákonem.

Dopravně správní agendy

Z této problematiky bylo v roce 2003 doručeno 11 podnětů.

Při vyřizování podnětů v této oblasti se veřejný ochránce práv setkává s podněty směřujícími vůči postupu Ministerstva dopravy při schvalování technické způsobilosti vozidla k provozu na pozemních komunikacích, či při posuzování žádostí o výměnu dosaďadního osvědčení pro učitele výcviku za profesní osvědčení vydávané podle § 21 zákona č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel. Nově se veřejný ochránce práv zaměřil na postup dopravních úřadů (krajských úřadů) při plnění zákonné povinnosti spočívající v zajištění základní dopravní obsluhy území kraje. Probíhající šetření směřují zejména ke zjištění, nakolik účelně využívají dopravní úřady možnosti uzavírání smluv o veřejném závazku dle zákona o silniční dopravě.

Podnět sp. zn.: 3656/2002/VOP/VB

Pokud zákon správnímu orgánu neukládá povinnost ověřovat pravost předložených zmocnění k provedení úkonu, nelze takový postup od správního úřadu vyžadovat či dokonce jej za tento druh „nečinnosti“ sankcionovat. Pracovníci odboru dopravy nejsou orgány oprávněnými k ověřování pravosti předložených zmocnění.

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan J. CH., aby vyjádřil nesouhlas s postupem pracovníků magistrátu – odboru dopravy, díky nimž byl vydán duplikát technického průkazu, jehož je pan J. CH. držitelem, aniž sám k jeho vydání dal souhlas, v důsledku čehož došlo k následnému převodu vozidla na jinou osobu.

Dotazem u správního úřadu, jakým způsobem byl doložen souhlas vlastníka vozidla k provedení uvedeného úkonu a kterými skutečnostmi (důvody) byla podaná žádost odůvodněna, bylo veřejným ochráncem zjištěno, že se do registru silničních vozidel dostavil zástupce jistého autobazaru se žádostí o vystavení duplikátu technického průkazu z důvodu jeho ztráty. K této žádosti předložil plnou moc, jíž ho pan J. CH. zmocňuje k popisovanému úkonu, živnostenský list, svůj občanský průkaz. Předložením uvedených dokladů byly splněny ze strany žadatele o změnu údajů v registru silničních vozidel všechny platnou právní úpravou předpokládané podmínky. Podmínka doložení souhlasu vlastníka vozidla s provedením předmětného úkonu, která je vyžadována vyhláškou o registraci vozidel, byla splněna doložením plné moci.

Při hodnocení podání pana J. CH. byl veřejný ochránce práv nucen přihlédnout zejména k ústavně zakotvené zásadě, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Jakkoliv pan J. Ch. může právem považovat právní úpravu a postup správního úřadu za narušení jeho právní jistoty, je ochránce nucen konstatovat, že pokud zákon správnímu orgánu povinnost ověřit platnost plné moci neukládá, nelze její plnění od něj vyžadovat či jej dokonce za takovouto „nečinnost“ sankcionovat. Pracovníci odboru dopravy nejsou orgány oprávněnými k ověřování pravosti předložených zmocnění. Splňují-li předložená zmocnění obecné náležitosti stanovené občanským zákoníkem, musí je správní orgány respektovat a při rozhodování z nich vycházet podobně jako z jiných získaných podkladů.

Podnět sp. zn.: 176/2003/VOP/VBG

Šetřením podnětu neshledal veřejný ochránce práv pochybení v postupu dopravně správního úřadu. Vydání mezinárodního řidičského průkazu je možné jen osobě, která bude jeho držitelem. Tento úkon, jehož nezbytnou součástí je podepsání se před úředníkem, který následně řidičský průkaz vystaví, není možné provést v zastoupení jiné osoby, např. na základě plné moci.

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní M. K. poté, co se marně domáhala vydání mezinárodního řidičského průkazu pro svou sestru, která t.č. pobývá na Novém

Zélandě. Veřejný ochránce práv byl nucen paní M. K. sdělit, že správní úřad, na jehož jednání si stěžuje, postupoval v dané situaci správně a v souladu se zákonem, neboť podle příslušného ustanovení zákona o provozu na pozemních komunikacích je žadatel o vydání mezinárodního řidičského průkazu povinen převzít mezinárodní řidičský průkaz osobně u příslušného obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Tento úkon, jehož nezbytnou součástí je podepsání se před úředníkem, který následně řidičský průkaz vystaví, není možné provést v zastoupení jiné osoby, např. na základě plné moci.

Paní M. K. bylo veřejným ochráncem práv doporučeno, aby si sestra v případě, že bude pobývat na Novém Zélandě delší dobu bez možnosti návštěvy České republiky, vyřídila mezinárodní řidičský průkaz prostřednictvím novozélandských úřadů v místě svého pobytu.

Správa na úseku telekomunikací

Z této problematiky bylo v roce 2003 doručeno 15 podnětů.

V oblasti státní správy na úseku telekomunikací se veřejný ochránce práv v roce 2003 zabýval podněty, jež lze rozdělit do několika oblastí – postup Českého telekomunikačního úřadu při vyměření poplatku za zřízení a provozování vysílání rádiových stanic, vyřízení reklamace poskytnutých telekomunikačních služeb a problematika kontroly kmitočtového spektra.

Ve věcech stížností na postup Českého telekomunikačního úřadu při vyměření poplatku za zřízení a provozování vysílání rádiových stanic zahájil veřejný ochránce práv několik šetření. V závěrečných zprávách veřejný ochránce práv konstatoval pochybení, která Český telekomunikační úřad odmítl. Šetření v současné době stále probíhají a věc není uzavřena.

V prvním čtvrtletí roku 2003 se na veřejného ochránce práv obrátilo několik stěžovatelů s podnětem, resp. stížností týkající se vyřízení reklamace vyúčtování poskytnutých telekomunikačních služeb, kdy byla výše platby ovlivněna internetovým připojením prostřednictvím tzv. žlutých linek. I zde veřejný ochránce práv zahájil šetření, během kterého již byl k poskytnutí informací a podkladů vyzván Český telekomunikační úřad, Ministerstvo průmyslu a obchodu a současně bylo osloveno i Sdružení obrany spotřebitele ČR; šetření dosud nebylo uzavřeno. Smyslem šetření je přezkoumat, zda případným porušením právní povinnosti ze strany provozovatele telekomunikační služby nebyla dotčena ustanovení práva garantující ochranu spotřebitele. Stěžovatelům veřejný ochránce práv stručně naznačil právní povahu tohoto problému, zmínil možnost zabezpečení počítače proti nežádoucímu přepojení na tzv. žluté linky a pro získání bližších informací jim poskytl internetovou adresu Českého telekomunikačního úřadu a Sdružení obrany spotřebitele ČR. Všechny stěžovatele, kteří se na ochránce obraceli s podněty na vyúčtování telekomunikačních služeb bez ohledu na to, zda namítali, že jejich výše byla ovlivněna připojením prostřednictvím tzv. žlutých linek, ochránce upozornil na možnost podávat proti vyřízení reklamace námítky Českému telekomunikačnímu úřadu.

Veřejný ochránce práv se rovněž zabýval problematikou kontroly kmitočtového spektra. Podnětem pro vlastní iniciativu v této věci bylo podání občana, který kromě jiného namítal, že monitorování a záznam telefonického rozhovoru, byť učiněného prostřednictvím neschváleného přístroje, do protokolu inspekce není v souladu s právní úpravou. Po provedeném šetření ochránce dospěl k závěru, že zákon o telekomunikacích nedává občanům dostatečnou informaci o okolnostech a podmínkách, za kterých jsou zaměstnanci Českého telekomunikačního úřadu oprávněni k zásahu do práva na ochranu tajemství zpráv podávaných telefonem, telegrafem nebo jiným podobným zařízením. Počátkem roku 2004 ochránce oslovil v této věci ministra informatiky, kterému doporučil, aby tato zjištění zohlednil v připravovaném zákoně o elektronických komunikacích.

Podnět sp. zn.: 960/2003/VOP/MON

Na veřejného ochránce práv se obrátil stěžovatel s podnětem, v němž poukazoval na vyúčtování za poskytnuté telekomunikační služby. S vyřízením reklamace n souhlasil a žádal o přezkoumání postupu poskytovatele telekomunikačních služeb (dále jen „poskytovatel“). Ten mu totiž sdělil, že výše vyúčtování je způsobena připojením k internetu prostřednictvím tzv. žlutých linek. Ve stejné věci se na veřejného ochránce práv obrátili i další stěžovatelé.

Ochránce byl stěžovatelům v první řadě nucen sdělit, že jeho zásah ve věci bude limitován jeho působností, která se nevztahuje na poskytovatele ani na ostatní subjekty participující na poskytování telefonní služby, tj. provozovatele telekomunikační služby a provozovatele webových stránek. Působnost ochránce je dána vůči Českému telekomunikačnímu úřadu jako státnímu orgánu pro výkon státní správy ve věcech telekomunikací.

Ochránce stěžovatelům sdělil, že poskytovatel má Českým telekomunikačním úřadem udělenou generální licenci ke zřízení a provozování veřejných telekomunikačních sítí, sám je však neprovozuje, provozují je na základě smlouvy ostatní subjekty, kterým byla Českým telekomunikačním úřadem taktéž udělena licence. Mezi nimi a provozovateli internetových stránek potom existuje smluvní vztah. Tyto dva subjekty si mezi sebou rozdělí podstatnou část platby (z 60 Kč je to cca 55 Kč). Připojit se prostřednictvím tzv. žlutých linek může pouze uživatel internetu sám za určitých technických podmínek, souhlasí-li s nabídkou a klikne-li na příslušné tlačítko. Problém je v tom, že na to, že je připojen na danou webovou stránku prostřednictvím tzv. žlutých linek, a tudíž draze, není uživatel upozorněn.

Ochránce odkázal stěžovatele na internetovou stránku poskytovatele nebo další stránky, kde bylo možné nalézt kvalifikované rady, jak zabezpečit svůj počítač proti možnému zneužití v podobných případech, a další užitečné informace. Na těchto stránkách bylo kromě technického zabezpečení počítače i poradenství právní, a to o reklamačním řízení a možnosti vyvolání trestního stíhání.

Podnět stěžovatele a ostatních obdobně poškozených občanů inspirovaly ochránce k prošetření tohoto problému z vlastní iniciativy. V šetření, které není dosud ukončeno, se zaměřuje na podmínky licencí, které jsou Českým telekomunikačním úřadem udělovány, a to s ohledem na vyšší ochranu spotřebitelů.

2.1.13 Správní trestání a řízení podle § 5 občanského zákoníku

V roce 2003 byly z této oblasti doručeny 92 podněty.

Správní trestání

Z této problematiky bylo v roce 2003 doručeno 77 podnětů.

Ochránce se nejčastěji zabývá činností správních orgánů na úseku dopravních přešupků, přešupků proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku. Uvedená správní (přešupková) agenda je na úrovni orgánů prvního stupně nejčastěji rozhodována buďto přešupkovými komisemi, anebo pracovníky příslušných odborů městských úřadů. Činnost zrušených okresních úřadů, zde ve smyslu orgánů druhého., tj. odvolacího stupně, byla nově s účinností od 1. 1. 2003 nahrazena činností krajských úřadů.

V úrovni jednotlivých správních orgánů je zjišťována, zejména u orgánů prvního stupně, značná nevyrovnanost. V mnohých případech ochránce zjistil pochybení, a to jak pochybení ve skutkových okolnostech (neúplně a nepřesně zjištěný skutečný stav věci), tak i pochybení právní, z nich pak pochybení hmotně právní i procesně právní (např. vadné doručení rozhodnutí o přešupku, které pro svoji vadu nevyvolalo fikci doručení). Nadto jsou velmi častá pochybení ve vedení spisových materiálů. Závažným pochybením je pak i nečinnost správních orgánů, resp. činnost čistě formální, konaná nikoli za účelem řádného provedení řízení, nýbrž jen proto, aby zákonu bylo učiněno zadost, avšak s vědomím, že úkon nebude proveden. Při pátrání po důvodech ochránce zjišťuje mnohdy nedostatečnou odbornou erudici osob provádějících správní řízení. Na druhou stranu však od orgánů první instance mnohdy slyší, že nejsou dostatečně metodicky vedeny, a to buď ze strany Ministerstva vnitra či krajských úřadů, či že jsou nápadem věcí značně přetíženy. V mnohých případech, zejména pokud jde o přešupky dopravní, ve věci vystupují též orgány Policie ČR.

Policie ČR projednává přešupky jako orgán prvního stupně pouze u dvou typů přešupků („nepředložení pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla při provozu vozidla“ a „přešupek na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomanii“). U dalších typů přešupků v zákoně o přešupcích vyjmenovaných je Policie ČR oprávněna ukládat blokové pokuty (stejně tak ve stanovených případech mohou činit i strážníci obecní policie, proti jejichž postupům se na ochránce stěžovatelé, i když prozatím v menší míře, rovněž obracejí). V případě blokových pokut ukládaných příslušníky Policie ČR ochránce shledal nejednotnost v postupu policistů při vyplňování pokutových

bloků. Obrátil se proto na policejního prezidenta a požádal jej o nápravu věci. Policejní prezident jako odpověď zaslal ochránci nový závazný pokyn, který závady odstranil.

V ostatních případech vystupují orgány Policie ČR jakožto subjekty, které ve stanovených případech pro správní orgány zjišťují osoby podezřelé ze spáchání přestupku a provádí nezbytná šetření k zajištění důkazních prostředků nezbytných pro pozdější dokazování před správním orgánem. V některých případech ochránce zjišťuje pochybení policejních orgánů (např. nedostatečné zajištění důkazního materiálu na místě činu), v jiných naopak stěžovateli vysvětlí, že k domnělému pochybení policie nedošlo.

Podnět sp. zn.: 3705/2002/VOP/DU

Ochránce zjistil pochybení v postupu komise k projednávání přestupků města T. Zjištěny byly především vady procesně právní a vady ve vedení spisových materiálů. Pro laxní přístup dotčeného správního orgánu se ochránce obrátil na ředitele krajského úřadu, který zajistil provedení nápravy.

V rámci šetření tohoto případu si veřejný ochránce práv od přestupkové komise vyžádal kopie kompletních spisových materiálů, které se věci týkaly. Ve všech přestupkových spisech bylo již na první pohled shledáno pochybení spočívající zejména v tom, že spisové materiály nebyly řádně číslovány a chyběl jejich celkový seznam, což samo o sobě dosti ztěžuje, ne-li přímo vylučuje, možnost přezkoumání správnosti postupu správního orgánu.

Zjištěny byly především vady procesněprávní, ale i dlouhodobá nečinnost správního orgánu, jejímž důsledkem bylo zastavení správních řízení. Procesní vady spočívaly například v neexistenci poučení vypovídající osoby, protokoly o jednání nebyly podepsány, datovány, nebylo uvedeno místo a doba jejich vyhotovení, předvolání k ústnímu jednání či jiné písemnosti byly doručovány na adresy, o kterých správní orgán věděl, že adresáti se na nich nezdržují. Na jiné adresy, ač je správní orgán znal nebo je mohl bez problému zjistit, písemnosti doručovány nebyly.

Správní orgán na zjištění ochránce reagoval nedostatečně, ochránce se proto obrátil na nadřízený krajský úřad. Ochránce požadoval, aby:

- s ohledem na vysoký počet přestupkových věcí byl zvýšen počet přestupkových komisí ve městě T.,
- byla provedena kontrola kvality práce přestupkových komisí města T., neboť vzhledem k charakteru zjištěných pochybení (procesní pochybení, vadné vedení spisových materiálů) lze předpokládat, že takovými vadami mohou trpět i ostatní přestupkové věci, a z výsledku kontroly byly vyvozeny závěry spočívající v provedení účinných opatření k nápravě.

Krajský úřad kontrolu provedl a v postupu dotyčné přestupkové komise města T. našel další obdobná pochybení. Důvodem byla nedostatečná odbornost členů komise. Závěry kontroly byly projednány se starostou města a s tajemníkem městského úřadu, jenž zjištěné nedostatky projednal se členy komise. Město pak konstatovalo, že dostatečnou odbornost hodlá zajistit přijetím nových zaměstnanců, kteří by danou agendu vyřizovali přímo jako zaměstnanci jednoho z odborů městského úřadu v rámci své pracovní náplně. Bylo by tak možno lépe kontrolovat vlastní výkon práce a vyvozovat odpovědnost za případné nedostatky. Touto cestou se měl řešit i požadavek zvýšení počtu přestupkových komisí. Změny však, jak uvedl starosta města, jsou vázány na rozpočtové možnosti města.

Podnět sp. zn.: 2228/2003/VOP/PJ

Veřejný ochránce práv po provedeném šetření dospěl k závěru, že rozhodnutí o přestupku vydané komisí k projednávání přestupků Města Č. L. dosud nebylo právní mocí. Rozhodnutí o přestupku nebylo řádně doručeno, a tedy nemohlo mít právní účinky vůči stěžovateli. Přijatá opatření v podobě odložení přestupkové věci shledal ochránce dostatečným.

S ohledem na tvrzení pana J. P., podle kterého byl od 6. 9. 2001 do 4. 3. 2002 (v době doručování rozhodnutí o přestupku) v zahraničí, ochránce požádal vedoucího správního odboru Městského úřadu Č. L. o provedení dokazování. Pan J. P. byl ochráncem upozorněn na to, aby poskytl potřebnou součinnost.

Po obdržení výsledku provedeného dokazování ochránce vyjádřil svůj právní názor na šetřenou záležitost. Uvedl zejména, že pokud nedošlo k řádnému doručení rozhodnutí komise k projednávání přestupků města Č. L., nenabývalo toto rozhodnutí právní moci, tudíž nemůže být a není vykonatelné. Ochránce konstatoval, že bylo dostatečně prokázáno, že se pan J. P. v místě doručení nezdržoval. V takovém případě nemohlo dojít k náhradnímu doručení (fikce doručení ve smyslu ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu nenastala).

Rovněž podle judikatury správních soudů není splněna podmínka zdržování se v místě doručení, pokud se adresát v době doručování nacházel např. v lázních, na pracovní cestě nebo v zahraničí. „Předpokladem pro to, aby bylo možné uplatnit fikci náhradního doručení písemnosti, je to, aby se adresát zdržoval v místě doručení. Pojem "zdržování se v místě doručení" podle názoru soudu znamená, že se adresát vrací do místa, kam je mu doručováno, aby se mohl dovědět o tom, že mu zásilka má být doručena, a aby se mohl dovědět o vykonaném doručení. Aby mohlo být náhradní doručení považováno za bezvadné, musí být nepřítomnost v době doručování dočasná“ (podle rozhodnutí Městského soudu v Praze sp. zn. 38 Ca 340/95). Ačkoliv se tento judikát týká řízení daňového, výklad pojmu zdržování se v místě doručení je nutno vztáhnout i na řízení správní. Také podle rozhodovací praxe Ústavního soudu je třeba striktně trvat na dodržení všech zákonných podmínek pro vznik dané fikce. Účinky doručení písemnosti (do vlastních rukou) mohou nastat především za předpokladu, že se příjemce v místě doručení zdržuje. I když tento pojem není výslovně definován, dle názoru Ústavního soudu se zjevně jedná o místo, kde by příjemce mohl být v rozhodné době doručovatelem zastížen, a to buď přímo, nebo (alespoň) prostřednictvím vyrozumění o uložení zásilky, bylo-li učiněno vhodným způsobem.

Na základě právního výkladu ochránce byla věc pana J. P. odložena. Pan J. P. se o zahájení řízení nikdy nedozvěděl a v době šetření podnětu již odpovědnost za přestupek zanikla.

Podnět sp. zn.: 1900/2003/VOP/VBG

Veřejný ochránce práv konstatoval, že úřad postupoval v rozporu s principy dobré správy, neboť nezajistil řádné a včasné poučení stěžovatele o povinnosti doplnit elektronicky podané odvolání. V důsledku toho stěžovatel podal řádné odvolání opožděně, nicméně pochybení úřadu fakt zmeškání lhůty nezhojilo.

Pan Y. P. ve svém podání veřejnému ochránci práv uvedl, že byl dne 19. 7. 2002 napaden v prodejně potravin prodavačkou a dalšími zaměstnanci této prodejny, v důsledku čehož utrpěl poranění hlavy, což si vyžádalo ošetření rychlé záchranné služby. Následně byl místním oddělením Policie ČR označen za podezřelého a správním orgánem obviněn a následně i usvědčen ze spáchání přestupků.

Pan Y. P. kromě samotného nesouhlasu s vlastním obviněním namítal, že správní orgán porušil správní řád tím, že své rozhodnutí zdůvodňuje pouze svědectvím zaměstnanců prodejny, nepřihlédl k důkazu monitorovacího zabezpečovacího systému a k lékařské zprávě (nálezu) o vyšetření stěžovatele po incidentu. V daném případě se pozornost veřejného ochránce práv soustředila na posouzení, zda správní orgán shromáždil dostatečné důkazy ke zjištění přesného a úplného skutkového stavu, zda se při této příležitosti vyrovnal s návrhy stěžovatele, zda byla správně zhodnocena včasnost odvolání podaného stěžovatelem a zda správní orgán v tomto ohledu poskytl stěžovateli dostatečné poučení.

V průběhu šetření dospěl veřejný ochránce práv k následujícím skutkovým zjištěním. Správní orgán při hodnocení skutkového stavu vycházel z výpovědi pana Y. P., dále účetního prodejny, v níž došlo k přestupku (ten však samotnému incidentu přítomen nebyl), napadené prodavačky a vedoucí prodejny. Osoba, jež měla pana Y. P. po incidentu (napadení prodavačky) z prodejny vyvést, nebyla vyslechnuta ani policií ani správním orgánem. Taktéž nebyl vyslechnut ani jeden z přítomných kupujících. K obsahu lékařské zprávy o ošetření, předložené obviněným Y. P., se správní orgán ve svém rozhodnutí nevyjádřil. Místním šetřením správního orgánu v minimarketu bylo údajně zjištěno, že zde monitorovací systém není zaveden a jsou nainstalovány pouze makety kamer.

V případě posouzení otázky, zda odvolání stěžovatele zasláné správnímu orgánu bylo podáno včas, či je nutné na něj nahlížet jako na odvolání opožděné, tak jak se domníval odvolací orgán, a zda takovému hodnocení nepomohl správní orgán tím, že stěžovatele včas neupozornil na nedostatky podaného odvolání, dospěl veřejný ochránce práv

k následujícím zjištěním. Stěžovatel byl v rozhodnutí poučen o tom, že proti rozhodnutí správního orgánu ze dne 4. 11. 2002 se může ve lhůtě 15 dnů odvolat k odvolacímu orgánu prostřednictvím správního orgánu. Zásilka s odvoláním byla z důvodu nezastižení adresáta uložena na poště dne 8. 11. 2002, dne 11. 11. 2002 si ji stěžovatel vyzvedl a tudíž do 26. 11. 2002 měl podat odvolání, a to, podle § 19 odst. 1 správního řádu, buď písemně, ústně do protokolu nebo v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem. Stěžovatel však žádné z uvedených forem podání nevyhověl, neboť dne 24. 11. 2002 zaslal své odvolání elektronicky bez použití zaručeného elektronického podpisu. Takovéto podání bylo nezbytné ve lhůtě tří dnů doplnit shora uvedeným způsobem, což se nestalo.

Veřejný ochránce práv má za to, že správní orgán mohl stěžovatele, který zřejmě o nutnosti doplnění svého podání neměl ponětí, o nutnosti doplnění odvolání včas poučit. O tom, že poskytování poučení je běžnou praxí tohoto správního orgánu, svědčí následující zjištění. Podatelna správního orgánu po přijetí elektronické verze odvolání zaslala toto vedoucímu odboru, ten však z důvodu své nepřítomnosti v zaměstnání postoupil odvolání k vyřízení příslušnému pracovníku správního orgánu až po návratu do práce, tj. dne 2. 12. 2002. Téhož dne tento pracovník pod hlavičkou vedoucí odboru vyzval stěžovatele k doplnění svého odvolání a náležitě jej poučil.

Uvedená zjištění však vedla k tomu, že veřejný ochránce práv byl nucen postupu správního orgánu v otázce dokazování vytknout nepřesvědčivost zhodnocení průběhu dokazování, kdy výpovědi svědků měly být podrobněji protokolovány. Z protokolů o výsledku svědků nebylo veřejnému ochránci práv zřejmě postavení některých svědků, správní orgán se měl svědků též dotázat, kterou část incidentu sami skutečně viděli, co znají z doslechu nebo jestli viděli jen následky jednání obviněného. Zejména pokud šlo o namítané rozbití výlohy, považoval veřejný ochránce práv dokazování za neúplné.

Včasně nesplnění poučovací povinnosti ze strany správního orgánu vyhodnotil veřejný ochránce práv s ohledem na ustanovení § 3 odst. 2 správního řádu, podle kterého „občanům a organizacím musí správní orgány poskytovat pomoc a poučení, aby pro neznalost právních předpisů neutrpěli v řízení újmu“, jako porušení principů dobré správy. Poučovací povinnosti o odvolání podle § 47 odst. 4 správního řádu správní orgán dostal, neboť stěžovatele poučil o lhůtě, místě a orgánu, ke kterému lze odvolání podat.

Jako opatření k nápravě navrhl veřejný ochránce práv instalaci tzv. automatické odpovědi (spočívající v poučení o nutnosti doplnění svého podání ve smyslu ustanovení § 19 odst. 1 správního řádu) na všechna elektronická podání bez elektronicky zaručeného podpisu, případně v tomto duchu upravit webové stránky úřadů, aby ten, kdo bude posílat svá podání na elektronickou adresu tam uvedenou, byl s nutností doplnění svého podání již srozuměn a včas své podání mohl doplnit. Správní úřad opatření navržená k nápravě přijal.

Řízení o poskytnutí ochrany před zásahem do pokojného stavu

Z této problematiky bylo v roce 2003 doručeno 15 podnětů.

Na veřejného ochránce práv se i v roce 2003 obraceli občané, o jejichž návrhu na poskytnutí ochrany před zřejmým zásahem do pokojného stavu dle § 5 občanského zákoníku nebylo úřady rozhodnuto, anebo jejichž návrh byl úřadem zamítnut. S nepochopením tohoto právního nástroje ochrany se však veřejný ochránce práv neseťkává pouze u samotných stěžovatelů, ale zejména u jednotlivých úřadů. Kromě nečinnosti věcně příslušného úřadu, jímž je pověřený obecní úřad, je častým negativním jevem snaha zabývat se v rámci řízení o poskytnutí ochrany též souvisejícími právními otázkami, ačkoliv předmětem řízení je posouzení pouze faktického stavu z pohledu jeho zřejmosti a pokojnosti. Aplikaci citovaného ustanovení občanského zákoníku mnohdy ztěžuje samotný poškozený tým, že se se žádostí o pomoc obrátí na úřad pozdě, tj. až poté, kdy už se protiprávní stav vzniklý zřejmým zásahem do pokojného stavu konstitoval v nový pokojný stav, chráněný ustanovením § 5 občanského zákoníku.

Aplikace ustanovení § 5 občanského zákoníku v návaznosti na platný správní řád přináší správním úřadům problémy. Poskytují občanskoprávní ochranu v řízení podle v současnosti již zastaralého správního řádu. Pokud se správní orgán vypořádá s tím, že neposkytuje ochranu právnímu, ale faktickému stavu, musí čelit skutečnosti, že výkon rozhodnutí je limitován překonanou právní úpravou z roku 1967. V této souvislosti lze poukázat na názor Ústavního soudu o pochybnosti přijatelnosti koncepce ustanovení § 5

občanského zákoníku, která svěřuje správnímu orgánu rozhodování v soukromoprávních věcech, vyslovený plénem Ústavního soudu Pl. ÚS – st. 18/03 dne 13. května 2003.

Podnět sp. zn.: 1016/03/VOP/ZS

V řízení o předběžné ochraně orgánem státní správy podle ustanovení § 5 občanského zákoníku se správní orgán městského úřadu opakovaně dopustil pochybení, když odmítl poskytnout ochranu poslednímu faktickému pokojnému stavu s odůvodněním, že se jedná o stav protiprávní. Jeho povinností přitom bylo poskytnout ochranu předešlému faktickému pokojnému stavu bez ohledu na to, zda jde o stav právní či protiprávní; v tomto řízení nepřislouží správnímu orgánu posuzovat otázku, zda porušený pokojný stav byl či nebyl protiprávní.

Stěžovatelka požádala ochránce o pomoc v řízení o poskytnutí ochrany podle § 5 občanského zákoníku vedeném proti pronajímateli bytů, který jí – nájemkyni bytu, dne 5. 9. 2002 přerušil dodávku pitné vody do bytu. Dne 6. 9. 2002 stěžovatelka požádala Městský úřad J. o poskytnutí předběžné ochrany podle § 5 občanského zákoníku. Rozhodnutím ze dne 19. 9. 2002 správní úřad návrhu nevyhověl, Okresní úřad J. jako odvolací orgán dne 12. 11. 2002 zamítavé rozhodnutí správního úřadu prvního stupně potvrdil. Krajský soud v Ú. rozhodnutí okresního úřadu pro nezákonnost zrušil a vrátil věc k dalšímu řízení, když v odůvodnění svého rozhodnutí vysvětlil podstatu ochrany faktického, nikoliv právního stavu. Dne 20. 3. 2003 správní úřad návrhu opět nevyhověl a Krajský úřad L. jako odvolací orgán dne 2. 4. 2003 odvolání vyhověl a uložil povinnost obnovit předešlý pokojný stav, tj. obnovit přívod vody do bytu navrhovatelky.

V odůvodnění svých zamítaných rozhodnutí, i přes opačný názor soudu, správní orgán městského úřadu opakovaně uváděl, že nedošlo k narušení pokojného stavu, jelikož sama navrhovatelka svým jednáním v minulosti jednoznačně zapříčinila nerovnost právních vztahů. Nelze tedy spravedlivě požadovat, aby byl zákonem chráněn takový stav, který vnikl z protiprávního jednání. Krajský úřad L. v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že správní orgán se opětovně zabýval právními otázkami, tj. zřejmě reálně existujícími spory vyplývajícími ze vztahů mezi vlastníkem bytu a jeho nájemcem, nikoliv posledním pokojným stavem věci před zásahem do pokojného stavu, jak předpokládá ustanovení § 5 občanského zákoníku.

Pochybení správního orgánu bylo tedy napraveno rozhodnutím odvolacího orgánu, Krajského úřadu L. Podle vyjádření tajemníka městského úřadu byli pracovníci správního úřadu se zjištěními a závěry ochránce seznámeni a byla učiněna opatření, aby se toto pochybení v řízení podle § 5 občanského zákoníku již neopakovalo.

Podnět sp. zn.: 4329/2002/VOP/VBG

Veřejný ochránce práv konstatoval, že při posuzování návrhů na poskytnutí ochrany podle § 5 občanského zákoníku je nutné vycházet z toho, že „pokojný stav“ je dán, jde-li o stav faktický, daný, trvalý. Tímto stavem nemusí být nutně stav pokojný ve smyslu klidný, nerušený.

Stěžovatelovu návrhu na poskytnutí ochrany podle § 5 občanského zákoníku nebylo správním úřadem vyhověno, neboť se ochrany pokojného stavu domáhal téměř půl roku poté, kdy k zásahu do pokojného stavu mělo dle vyjádření stěžovatele dojít. Svě zamítavé rozhodnutí správní úřad taktéž odůvodnil tím, že před tím, než mělo dojít k zásahu do pokojného stavu, neexistoval pro vzájemné rozbroje mezi stěžovatelem a bratrem stěžovatele tzv. pokojný stav, který by bylo třeba ve smyslu § 5 občanského zákoníku chránit.

Veřejný ochránce práv se s tímto názorem správního orgánu neztotožnil, neboť má za to, že na vzájemné útoky stěžovatele a bratra, k nimž dle předložené spisové dokumentace již v minulosti v otázce užívání společné nemovitosti docházelo, je třeba nahlížet jako na pokojný stav ve smyslu § 5 občanského zákoníku. V důsledku neřešení totiž nabýly charakteru stálosti a podílely se na konstituování nového pokojného stavu, do něhož bylo dle vyjádření stěžovatele nově zasaženo. Pokud šlo o posouzení existence pokojného stavu, ten je dán vždy, neboť se jím rozumí ve smyslu ustanovení § 5 občanského zákoníku stav faktický, daný, trvalý. Tímto stavem nemusí být nutně stav pokojný ve smyslu klidný, nerušený.

Správní orgán měl posoudit, zda zásah narušil dřívější „pokojný stav“ a zda byl tento zásah zřejmý. Zřejmost zásahu předpokládá jeho zjištění bezprostředním vnímáním, tj. bez

dalšího složitějšího dokazování. S ohledem na průběh dokazování (vycházející z protichůdných výpovědí stěžovatele a jeho bratra) se veřejný ochránce práv ztotožnil se závěrem správního orgánu, že zásah do pokojného stavu nelze považovat za zřejmý. Stěžovatelův podíl na neúspěchu poskytnutí ochrany podle § 5 spočíval zejména v jeho nečinnosti, neboť tím, že podal návrh na ochranu pokojného stavu s půlročním prodloužením, se připravil o možnost jejího poskytnutí, neboť stav vzniklý zásahem se v mezidobí konstitoval opět ve stav pokojný, který je nutno chránit.

2.1.14 Správa na úseku realizace práva na zaměstnání, činnost úřadů práce

Z této oblasti byl doručen 51 podnět.

Veřejný ochránce práv se i v roce 2003 zabýval řešením podnětů z oblasti realizace práva na zaměstnání. Přibývá totiž podnětů občanů, kteří se na něho obracejí se žádostmi o přezkoumání nejvýznamnějších rozhodnutí úřadů práce, a to zejména rozhodnutí o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, nepřiznání hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, přezkoumání rozhodnutí o udělení předběžného souhlasu k rozvázání pracovního poměru dle § 50 zákoníku práce osobě se změněnou pracovní schopností apod. Při šetřeních se ochránce opakovaně setkává s tím, že postupy úřadu práce jsou formální, rozhodnutí nejsou často dostatečně odůvodněna, neobsahují zhodnocení skutkového stavu a přesvědčivou právní argumentaci, což často vede k pochybnostem účastníků řízení ve správnost a spravedlivost těchto rozhodnutí, a někdy dokonce ke zbytečnému podávání opravných prostředků.

V roce 2003 se ochránce zabýval také šetřením podnětů z oblasti kontrolní činnosti úřadů práce, tedy výkonem státního odborného dozoru nad dodržováním pracovněprávních a mzdových předpisů, kde opakovaně zjišťoval nedůslednost při provádění kontroly úřady práce. Ochránce se začal též zabývat problematikou evidence členů statutárních orgánů obchodních společností a družstev, neboť v této souvislosti obdržel značné množství podnětů. Stále častěji se začaly objevovat případy uchazečů o zaměstnání, kteří sice de iure figurují jako jednatelé společností v obchodním rejstříku, často zejména proto, že z důvodu probíhajícího konkurzního řízení nemohou požádat o výmaz z obchodního rejstříku, přitom však de facto tuto činnost nevykonávají nebo alespoň z tohoto postavení nezískávají prostředky pro své životní potřeby.

V souhrnné zprávě za rok 2001 a 2002 veřejný ochránce práv upozornil na jistou nedůslednost a neprovázanost platné právní úpravy zákona o zaměstnanosti a předpisů souvisejících, jejichž důsledkem jsou aplikační problémy a nejednotná návaznost praktického postupu úřadů práce při realizaci právních vztahů práva občanů na zaměstnání vyvolávající pochybnost, zda jsou respektovány principy dobré správy. Ochránce konstatoval, že úprava realizace práva na zaměstnání a vztahů navazujících poznamenaná řadou novelizací vyžaduje komplexní rekonstrukci. Více k této problematice v části III. této zprávy.

Podnět sp. zn.: 4651/2002/VOP/DL

Veřejný ochránce práv šetřil postup úřadu práce, který zpětně ukončil evidenci pana J. A. jako uchazeče o zaměstnání, neboť je zapsán v obchodním rejstříku jako jednatel společnosti s ručením omezeným. Současně mu uložil vrátit přeplatek hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti. Přestože ochránce v daném případě nezjistil porušení platných právních předpisů, konstatoval v postupu příslušného úřadu práce porušení principů dobré správy a navrhl opatření ke zlepšení situace, která by spolu s novou právní úpravou v zákoně o zaměstnanosti měla zamezit opakování zjištěných pochybení v budoucnu.

Pan J. A. se obrátil na veřejného ochránce práv se žádostí o pomoc, když s ním úřad práce zahájil podle zákona o zaměstnanosti správní řízení ve věci vrácení neprávem poskytovaného hmotného zabezpečení za dvouleté období evidence na úřadu práce, neboť zpětně ukončil jeho evidenci jako uchazeče o zaměstnání. Dodatečně totiž zjistil, že pan J. A. je zapsán v obchodním rejstříku jako jednatel společnosti s ručením omezeným a tuto skutečnost úřadu práce neoznámil. Pan J. A. namítal, že v obou žádostech o zprostředkování zaměstnání (v roce 2000 i 2002) uvedl, že působil ve společnosti s ručením omezeným jako jednatel společnosti, což doložil kopiemi vyplněných žádostí o zprostředkování zaměstnání. Namítal také, že je sice jednatel uvedených společností, ale samostatnou výdělečnou činnost fakticky nevykonává, když pracovní poměr u této společnosti již zanikl, na společnost byl již podán návrh na konkurz, řízení u Vrchního soudu v Olomouci nebylo dosud ukončeno a do jeho ukončení nemůže být vyznačena změna zápisu

v obchodním rejstříku. Namítal dále, že ho za celou dobu evidence úřad práce neupozornil, že jako jednatel nemůže v evidenci být veden, naopak ho bez výhrad do evidence zapsal a vyplácel mu hmotné zabezpečení. S touto argumentací se pan J. A. proti oběma rozhodnutím v zákonné lhůtě odvolal a odvolací orgán, Ministerstvo práce a sociálních věcí, rozhodnutí úřadu práce potvrdil. V odůvodnění uvedl, že podle platného znění zákona o zaměstnanosti může být uchazečem o zaměstnání občan, který není v pracovním nebo obdobném vztahu, nevykonává samostatnou výdělečnou činnost, ani se nepřipravuje soustavně na budoucí povolání. Výkon funkce jednatele či jiného statutárního orgánu obchodních společností nebo družstev je nutno považovat za tzv. „jinou výdělečnou činnost“, i když z ní podle tvrzení žadatele neplynou žádné příjmy.

Veřejný ochránce práv zahájil ve věci šetření, v němž zjistil, že je pravdou, že pan J. A. v žádostech o zprostředkování zaměstnání uvedl své působení jako jednatel v obchodní společnosti, ovšem v části „H“ žádosti, kde se uvádějí skutečnosti, které trvaly od-do, tedy pouze jako skutečnosti minulé, již ukončené. Takto byly také úřadem práce přijaty a posuzovány. V čestném prohlášení, jako nedílné součásti žádosti, žadatel osvědčil, že v žádosti uvedl pravdivé údaje, a s ohledem na tuto skutečnost úřad práce takto přistupoval. Úřad dále namítl, že není v kapacitních možnostech úřadu práce každý žadatelem uvedený údaj prověřovat, byť i jen formou ústního dotazu. Ředitel úřadu práce uvedl, že každý žadatel o zaměstnání obdrží leták vypracovaný Ministerstvem práce a sociálních věcí nazvaný „Základní poučení o právech a povinnostech uchazeče o zaměstnání“, v němž je uvedena i zákonná úprava, která měla být pro pana J. A. dostatečným poučením. Pokud by tomu tak nebylo, úřadem je poskytována další služba novým žadatelům, spočívající v tzv. skupinovém vstupním poučení, kde zaměstnankyně úřadu práce skupině 10–20 žadatelů podrobně vysvětlí jejich práva a povinnosti a zodpoví jim jakékoliv případné dotazy.

Po provedeném šetření ochránce konstatoval, že argumentace úřadu práce, vycházející z dikce platného znění ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, tedy že členství ve statutárním orgánu je nutno považovat za vztah obdobný pracovnímu, je podle stávající dikce zákona obtížně zpochybnitelná, i když, jak je zřejmé z daného případu, může taková interpretace dikce zákona za určitých okolností vést k situaci hraničící s absurditou. V konkrétním případě dospěl k závěru, že stěžovatel vzniklou situaci (vznik přeplatku) nezpůsobil úmyslně, i když nelze nevzít v úvahu, že nejméně z písemně předaného „Poučení“ u něho měla, nebo alespoň mohla vzniknout pochybnost, zda se jeho pozice jednatele s. r. o. slučuje s pozicí uchazeče o zaměstnání, a měl se dále o tuto otázku zajímat. Za situace, kdy za tuto činnost (údajně) nepobíral žádnou odměnu, mohl být ovšem uklidněn poněkud zavádějící dikcí zákonné úpravy, která činnost označuje jako „výdělečnou“. Skutečnost, že úřad práce byl již od počátku informován o tom, že žadatel je jednatelem určité společnosti i v době, kdy byl zapsán v seznamu uchazečů o zaměstnání a pobíral hmotné zabezpečení, je však s ohledem na okolnosti, za kterých k této situaci došlo, nedostatečně průkazná na obou stranách. V důkazně slabší situaci je však stěžovatel, kterému zákon ukládá povinnost splnění podmínek nároku prokázat a který nevyužil všech informačních možností nabízených úřadem práce, aby nedošlo k mylnému přiznání postavení nezaměstnaného v intencích cit. zákona.

Úřad práce však měl dle názoru ochránce v rámci naplnění principů dobré správy svou důkazní situaci do budoucna zajistit účinněji, např. zápisem o jednání mezi uchazečem a pracovníkem úřadu práce při podávání žádosti o zprostředkování zaměstnání, zachycujícím skutečnosti, které byly předmětem tohoto jednání, včetně poučení ze strany pracovníka úřadu práce o právech a povinnostech uchazeče, popř. potvrzení o převzetí písemných informací. V pozdějším případném správním řízení by pak mohlo být jednoznačně prokázáno, zda za vzniklou situaci nese odpovědnost uchazeč nebo úřad práce, který uchazeče nedostatečně poučil o jeho právech a povinnostech. Bez dalšího ústního poučení tak mohly u neznalé osoby vznikat nejasnosti a rozhodné skutečnosti mohou být do žádosti vyplněny mylně. Na návrh veřejného ochránce práv přijal úřad práce opatření k tomuto cíli směřující.

Vzhledem k tomu, že podnětů, jejichž předmětem byly paradoxní důsledky kolize postavení uchazeče o zaměstnání s postavením členů statutárních orgánů obchodních společností a družstev, souvisejících zejména s nejasnostmi v interpretaci pojmu „jiná výdělečná činnost“, rozhodl se veřejný ochránce práv tyto řešit s ministerstvem práce a sociálních věcí komplexním způsobem. Více o této problematice v obecném úvodu k této kapitole.

2.1.15 Dohled nad samosprávou a právo na informace

V roce 2003 byl z této oblasti doručen 21 podnět.

Dohled státu nad územní samosprávou

Z této problematiky bylo v roce 2003 doručeno 8 podnětů.

Dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí vykonávají krajské úřady v přenesené působnosti a Ministerstvo vnitra. V současné době se hledá cesta konečné podoby právní úpravy dozoru, ministerstvo pracuje na návrhu novely zákona o obcích, která by měla svěřit dozor nad výkonem samostatné působnosti výlučně ministerstvu, kdežto dozor nad výkonem přenesené působnosti by vykonávaly krajské úřady.

Větší část podnětů přinesla poznatky o tom, že orgány dozoru vykonávají dozor v souladu s právní úpravou. V činnosti některých krajských úřadů se však objevila nedůslednost v těch případech, kdy provádějí dozor nad usneseními orgánů obce. Při výkonu dozoru nepoužívají originály těchto dokumentů, resp. se spokojí s vyjádřením starosty obce, aniž je dále ověřují. V říjnu 2003 vydal odbor pro místní správu Ministerstva vnitra metodickou pomůcku k výkonu dozoru nad samostatnou a přenesenou působností obcí upravující vztahy při výkonu dozorové činnosti mezi ministerstvem a krajskými úřady a stanovící vyžadování originálů nebo úředně ověřených kopií dokladů.

Stěžovatelé často oslovují orgány dozoru podáním označeným jako stížnost. Teprve v průběhu řízení, většinou po poučení pracovníkem zabývajícím se řízením o stížnosti, požadují provedení dozoru. Dosavadní poznatky z šetření naznačují, že přechod mezi řízením o stížnosti a výkonem dozorové činnosti není vždy v souladu s právní úpravou řízení o stížnosti – ze spisu o stížnosti by mělo být patrné, kdy řízení o stížnosti skončilo a byla přijata opatření k nápravě, tj. zahájení výkonu dozoru. Ochránce se setkal i s takovým přístupem orgánů dozoru, kdy nad rámec své působnosti poskytují obcím metodickou pomoc a rady např. v občanskoprávních záležitostech, v nichž obce mají problémy, které jen těžko zvládají samy. Takový způsob činnosti s důrazem na metodickou pomoc lze uvítat, je-li poskytována v mezích právní úpravy.

Je třeba zmínit, že prostředky dozoru nad výkonem samosprávy mohou sice vést ke zrušení usnesení zastupitelstva obce, byla-li porušena ustanovení zákona o obcích, avšak nikoliv k tomu, aby např. smlouva uzavřená na základě zrušeného usnesení byla prohlášena za neplatnou. Řešení lze nalézt mj. v oprávnění státního zastupitelství podat návrh na zahájení občanského soudního řízení o neplatnost smlouvy o převodu vlastnictví v případech, kdy při jejím uzavírání nebyla respektována ustanovení omezující volnost jejich účastníků (§ 42 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství). Takovým ustanovením je např. ustanovení zákona o obcích ukládající obci povinnost zveřejnit záměr prodeje nemovitého majetku po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu. Oprávnění státního zastupitelství může být využito k ochraně práv dotčených osob na základě podnětu orgánu provádějícího dozor, resp. orgánu poskytujícího obci metodickou pomoc nad výkonem samostatné působnosti obce.

Podnět sp. zn.: 4569/2002/VOP/ZS

V průběhu řízení o stížnostech a podáních proti postupu obce při prodeji pozemků se okresní úřad dopustil pochybení, a to jak při šetření stížnosti, tak při dozoru nad výkonem samostatné působnosti obce. Po skončení činnosti okresních úřadů převzal tuto věc krajský úřad, který zpočátku rovněž chyboval, vzápětí svá pochybení napravit. V činnosti ministerstva ochránce pochybení neshledal.

Manželé H. se na ochránce obrátili s podnětem k přezkoumání zákonnosti postupu obce O. při prodeji pozemků z majetku obce a postupu bývalého Okresního úřadu P. v řízení o stížnosti v této věci a postupu Krajského úřadu S. a Ministerstva vnitra při výkonu dozoru nad samostatnou působností obce O. Stěžovatelé uvedli, že obec O. dne 12. 2. 2001 projednala a zpracovala záměr o prodeji pozemků formou obecně závazné vyhlášky, kterou zveřejnila na úřední desce v době od 1. 3. – 20. 3. 2001, tj. 15 dní po zasedání zastupitelstva obce, které prodej projednávalo. Podle jejich názoru byla porušena povinnost obce zveřejnit záměr prodeje nemovitého majetku, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Dále stěžovatelé uvedli, že dne 10. 9. 2001

zastupitelstvo obce rozhodlo o výjimce z přijaté vyhlášky zohledňující podíl zájemců o nemovitost na rozvoji obce, tuto změnu nezveřejnilo, nabídku stěžovatelů na koupi pozemku odmítlo a pozdějším zájemcům pozemky prodalo za nižší cenu.

Ochránce šetřením podnětu zjistil, že bývalý okresní úřad se při výkonu dozoru nad výkonem samostatné působnosti obce dopustil chyb jak při dozoru, tak při šetření stížnosti. Vzhledem k ukončení činnosti okresních úřadů ochránce zjištěná pochybení pouze konstatoval a dále se zabýval dozorovou činností krajského úřadu a Ministerstva vnitra. Krajský úřad se k záležitosti vyjádřil dvakrát, nejprve sdělením, že prodej pozemků v obci O. proběhl v souladu se zákonem, neboť o záměru prodeje nemovitostí rozhodlo zastupitelstvo obce schválením obecně závazné vyhlášky obsahující záměr prodeje pozemků majitelům chat postavených na obecních pozemcích. Podle názoru krajského úřadu je toto rozhodnutí v kompetenci zastupitelstva obce a prodej pozemků proběhl v souladu s příslušnými ustanoveními zákona o obcích. Tento závěr krajského úřadu o souladu zveřejnění záměru obce se zákonem o obcích nelze akceptovat. Krajský úřad situaci posoudil nesprávně a nevyužil svých dozorových opatření k nápravě. Další řízení ve věci dozoru nad výkonem samostatné působnosti obce u krajského úřadu bylo vyvoláno podnětem z Ministerstva vnitra, které část stížnosti týkající se obecně závazné vyhlášky postoupilo krajskému úřadu s pokynem k provedení dozorového opatření, a stěžovatelům o tom podalo zprávu s poučením, že v případě, že se dozorové opatření krajského úřadu mine účinkem, přistoupí ministerstvo k dalším dozorovým opatřením. Krajský úřad v souladu s ministerstvem vnitra dospěli k závěru, že opatření obce o jejím záměru prodat nemovitosti bylo nesprávně vydáno formou obecně závazné vyhlášky, neboť k vydání této vyhlášky neexistuje příslušné zákonné zmocnění a vyhláška trpí dalšími formálními i věcnými vadami. Krajský úřad vyzval obec ke zjednání nápravy a zastupitelstvo obce provedlo nápravu tím, že vydalo obecně závaznou vyhlášku, kterou zrušilo nezákonnou obecně závaznou vyhlášku. Současně oba dozorové úřady poskytly obci metodickou pomoc, a nad rámec své působnosti doporučily obci konkrétní postupy k řešení neplatnosti kupních smluv.

Přes počáteční pochybení orgány dozoru následně postupovaly v souladu se zákonem o obcích a zákonem o krajích. Ani orgány dozoru, ani ochránce nemohli však stěžovatelům potvrdit jejich představy o ochraně jejich vlastnických práv, ani jim poskytnout požadované právní služby.

Právo na informace

Z této problematiky bylo v roce 2003 doručeno 13 podnětů.

Problematika přístupu občanů k informacím, které jsou v rukou státních orgánů, se prolíná všemi odvětvími veřejného práva – zasahuje do práva stavebního a finančního, do oblasti ochrany životního prostředí, správního trestání, zaměstnanosti a do řady dalších oblastí. Z toho důvodu je právní úprava přístupu k informacím rozptýlena v množství nejrůznějších zákonů, přičemž její obecné zásady shrnuje zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Ačkoliv zákon o svobodném přístupu k informacím je v platnosti již více než čtyři roky, prosazování jeho ustanovení je stále velmi obtížné. Hlavním problémem je vztah zákona o svobodném přístupu k informacím, jako obecného předpisu pro poskytování informací, k ostatním právním předpisům. Pracovníci orgánů státní správy se dosud mylně domnívají, že je-li v některém zákoně pozitivně formulováno právo na informace (tedy např. je-li rozšířen přístup k informacím ze správního spisu pro účastníky správního řízení nebo pro občanská sdružení), znamená to, že právo ostatních osob na informace z tohoto řízení je tím zcela vyloučeno. To je ovšem chybný výklad.

Ve skutečnosti je právo občanů na poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím omezeno pouze tehdy, je-li ustanovení jiného zákona formulováno negativně (např. je-li stanoveno, že určité řízení je neveřejné nebo že určitý přesně vymezený okruh informací se neposkytuje). Ve všech ostatních případech je pouze rozšířeno právo přístupu k informacím pro určitý okruh osob a u ostatních osob je třeba poskytnout všechny jimi požadované informace s výjimkou těch, které vylučuje samotný zákon o svobodném přístupu k informacím (typicky např. obchodní tajemství nebo utajované skutečnosti). Není třeba se obávat, že by tímto výkladem byl ohrožen objektivní průběh správních řízení. Přístup k nově vzniklým informacím z dosud neukončeného řízení je totiž možno podle zákona o svobodném přístupu k informacím odepřít.

Podnět sp. zn.: 4682/2002/VOP/JC

Stěžovatelka se dlouhodobě nemohla domoci od úřadů poskytnutí informací ve smyslu zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Šetření ochránce potvrdilo chybné postupy úřadů. Po jeho intervenci byly požadované informace poskytnuty a úřady přijaly systémová opatření k nápravě.

Paní M. B. se dožadovala informací týkajících se kácení dřevin v souvislosti s výstavbou kanalizace v městě B. Jelikož se ani po půlroční snaze k požadovaným informacím nedostala, naopak byla opět odkázána zpět na úřad městské části, kam se obracela zpočátku, požádala o pomoc ochránce. Ochránce zjistil chybné postupy orgánů státní správy. Úřad městské části, ačkoliv byl příslušným orgánem ochrany přírody, relevantní informaci neposkytl a odkázal s paní M. B. požadavkem na informace na magistrát. Magistrát nedoložil, že by zpřístupněním informace, výzvou k doplnění, příp. sdělením, že nemá informaci k dispozici, tj. postupem, který zákon vyžaduje, reagoval v předepsané lhůtě na žádost paní M. B. Především pak ale magistrát vůbec nereagoval na odvolání paní M. B., které podala vzhledem k nastoupivší právní fikci existence rozhodnutí o odepření zpřístupnění informace. Tím jí zabránil využít možnosti domoci se nápravy.

Správní orgány kritiku ochránce akceptovaly a informovaly jej o opatřeních, která k nápravě přijaly. Paní M. B. byly požadované informace bezodkladně poskytnuty. Dále byl ochránce seznámen s tím, že ve snaze o předcházení vzniku možných nedostatků při aplikaci zákona č. 123/1998 Sb. byla zpracována směrnice tajemníka magistrátu, která detailněji upravila povinnosti odborných útvarů magistrátu při poskytování informací podle zákona. Magistrát v rámci metodické pomoci úřadům jednotlivých městských částí zaměří v nejbližší době svoji pozornost na problematiku poskytování informací úřady. Cílem těchto aktivit má být dosažení stavu, kdy nebude zbytečným korespondováním mezi úřady prodlužována doba, v níž budou občanovi poskytnuty informace, které požaduje.

Podnět sp. zn.: 373/2003/VOP/KČ

Veřejný ochránce práv šetřil postup krajského úřadu, který odmítl stěžovateli poskytnout své rozhodnutí s odůvodněním, že není účastníkem řízení a nemůže tudíž nahlížet do spisu. Zamítavé rozhodnutí potvrdilo i Ministerstvo kultury ČR. V daném případě jde o výklad ustanovení § 23 správního řádu z hlediska okruhu osob, jimž mohou být ze správního spisu poskytnuty informace. Ochránce s postupem obou orgánů nesouhlasil a chybný postup jim vytkl. Své stanovisko zaslal také stěžovateli, který se rozhodl podat správní žalobu.

Pan A. D. byl vlastníkem rodinného domu v sousedství památkově chráněného židovského hřbitova ve městě V. Městský úřad ve V. vydal městu V. povolení k úpravám hřbitova, jejichž výsledkem měla být přeměna části hřbitova v městský park. V rámci úprav bylo pokáceno několik stromů a v budoucnu mělo dojít k likvidaci několika řad náhrobních kamenů. Proto A. D. zaslal několik stížností nadřízenému krajskému úřadu a později i ministru kultury. Na základě jeho iniciativy došlo nakonec k přezkoumání rozhodnutí Městského úřadu ve V. krajským úřadem mimo odvolací řízení. Závěry z tohoto přezkoumání však panu A. D. nikdo nesdělil. Když požádal písemně o kopii rozhodnutí přijatého krajským úřadem v této věci, odmítl mu ji krajský úřad poskytnout s odůvodněním, že není účastníkem řízení, ani nemůže prokázat oprávněný zájem na jeho výsledku. Krajský úřad proto vybral z rozhodnutí pouze ty informace, které se týkaly přímo pana A. D., a ty mu poskytl formou dopisu. Ostatní skutečnosti týkající se úprav židovského hřbitova mu sdělit odmítl.

Krajský úřad tak chybně vyložil vztah § 23 správního řádu a zákona o svobodném přístupu k informacím. Ustanovení § 23 správního řádu rozšiřuje oproti obecné úpravě obsažené v zákoně o svobodném přístupu k informacím možnosti přístupu k informacím pro vymezený okruh osob – pro účastníky řízení a osoby, které prokáží oprávněný zájem. Status účastníka řízení nebo prokázání oprávněného zájmu umožňují těmto osobám požadovat informace ze správního spisu bez ohledu na omezení stanovená zákonem o svobodném přístupu k informacím. Znamená to například, že těmto osobám musí být poskytnuty požadované informace formou nahlédnutí do spisu již v průběhu správního řízení, aniž by se vůči nim správní orgán mohl dovolávat toho, že jde o nové informace, které vznikly při přípravě rozhodnutí správního orgánu (že jde tedy o řízení neuzavřené). Ustanovení § 23 správního řádu takto rozšiřuje přístup k informacím z konkrétního správního řízení pro určité osoby, ostatní osoby však nijak neomezuje v přístupu k informacím podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Jestliže v tomto případě bylo

již řízení uzavřeno rozhodnutím a neexistoval ani žádný jiný důvod k omezení přístupu k informacím, který by byl obsažen přímo v zákoně o svobodném přístupu k informacím, měl krajský úřad žadateli své rozhodnutí poskytnout, ať už formou kopie nebo jinou zákonem stanovenou formou.

Zamítavé rozhodnutí krajského úřadu potvrdilo Ministerstvo kultury. Veřejný ochránce práv po provedení šetření vytkl oběma orgánům jejich pochybení a žádal Ministerstvo kultury o přijetí opatření k nápravě. Zároveň své stanovisko s právním rozбором věci zaslal stěžovateli. Ten se na jeho základě rozhodl podat správní žalobu. Protože otázka vztahu § 23 správního řádu a zákona o svobodném přístupu k informacím dle vědomostí ochránce dosud nikdy soudně řešena nebyla, dá se očekávat, že výsledkem bude zásadní judikát, který ovlivní budoucí správní praxi v oblasti poskytování informací.

Podnět sp. zn.: 2741/2003/VOP/PJ

Veřejný ochránce práv se z vlastní iniciativy zabýval frekventovanou otázkou výkladu ustanovení § 23 odst. 1 správního řádu ve vztahu k pořizování kopií dokumentů ze správních spisů. Stalo se tak v souvislosti s výkonem státní správy ve věcech telekomunikací. Na základě dohody s ochráncem se předseda Českého telekomunikačního úřadu rozhodl sjednotit postup podřízených odborů v této věci.

Veřejný ochránce práv se v rámci šetření podnětu pana O. K. setkal s nesprávným výkladem § 23 správního řádu. Ustanovení upravuje nahlížení do spisů a jeho odstavec 1 zní: „Účastníci řízení a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisů s výjimkou protokolů o hlasování a pořizovat si z nich výpisy.“ O pořizování kopií se toto ustanovení nezmiňuje. Jeden z odborů Českého telekomunikačního úřadu proto odmítl poskytnout panu O. K. jako účastníkovi řízení na jeho žádost kopii dokumentu ze správního spisu z toho důvodu, že taková povinnost není správnímu orgánu stanovena. Ačkoliv byl pan O. K. věcně uspokojen zrušením rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, které ještě před podáním svého podnětu napadl odvoláním, rozhodl se veřejný ochránce práv zahájit v této věci šetření z vlastní iniciativy. Ustanovení § 23 správního řádu je totiž nutno vykládat v historických souvislostech. V době přijímání správního řádu nebyla ještě kopírovací technika běžně dostupná, proto nebylo pořizování kopií správním řádem řešeno. V současných podmínkách zahrnuje právo účastníka na pořizování výpisů podle názoru ochránce i právo na pořízení kopie dokumentu, pokud uhradí provozní náklady s tím spojené. Principům dobré správy by odporovalo, pokud by orgány státní správy, ačkoliv mají k dispozici kopírovací zařízení, nutily účastníka omezit se pouze na ručně psané poznámky a výpisy ze správního spisu.

Ochránce požádal předsedu Českého telekomunikačního úřadu, aby jej seznámil s právním názorem na danou problematiku a zkušenostmi s případnými výkladovými potížemi uvedeného ustanovení u jednotlivých instančně podřízených odborů. Podle obdržené odpovědi předseda Českého telekomunikačního úřadu výkladové potíže v souvislosti s ustanovením § 23 stávajícího správního řádu zaznamenal a s ochráncem sdílí shodný právní názor. V tomto ohledu se také rozhodl sjednotit výkon státní správy jemu podřízených odborů ve věcech telekomunikací.

2.1.16 Ostatní oblasti státní správy a obory v působnosti

V roce 2003 bylo z této oblasti doručeno 178 podnětů.

Ochrana hospodářské soutěže

Z této problematiky bylo v roce 2003 doručeno 8 podnětů.

Podněty z oblasti hospodářské soutěže nebyly v roce 2003 zastoupeny příliš početně, stejně jako v letech 2001 a 2002. Ochrana hospodářské soutěže v České republice je institucionálně zajišťována Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, kterému přísluší vytvářet podmínky pro podporu a ochranu hospodářské soutěže, vykonávat dohled při zadávání veřejných zakázek a veřejné podpory a vykonávat další působnosti stanovené zvláštními zákony.

Pouze jedna stížnost adresovaná veřejnému ochránci práv se týkala nespokojenosti s dohledem úřadu při zadávání veřejných zakázek, ostatní se týkala ochrany hospodářské

soutěže, zejména možného zneužití dominantního postavení soutěžitelů v oblasti distribuce tisku.

Podnět sp. zn.: 2236/2003/VOP/AŽ

Stěžovatel se na veřejného ochránce práv obrátil se stížností na nedostatečné prošetření podnětu, který se týkal možného narušení hospodářské soutěže uzavřením zakázané dohody. Po poskytnutém vyjádření předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen Úřad) a zaslání spisového materiálu a jeho posouzení veřejný ochránce práv konstatoval, že Úřad neporušil při prošetření podnětu stěžovatele platné právní předpisy. Na základě výzvy veřejného ochránce práv bylo v průběhu září a října 2003 provedeno pracovníky Úřadu přešetření případu a stížnost byla znovu prověřena.

Podnětem, ve kterém si pan I. J. stěžoval na prošetření jím podané stížnosti, byl veřejný ochránce práv vyzván, aby postup Úřadu prověřil. Veřejný ochránce práv si vyžádal stanovisko předsedy Úřadu a zjistil, že stížnost se týkala možného narušení hospodářské soutěže společností HP, která údajně na základě smluv zavazovala jiné soutěžitele distribuovat výhradně její originální výrobky. I když stěžovatel nebyl s postupem Úřadu spokojen, považoval za zbytečné uplatnit u Úřadu jakékoliv námitky.

Z vyjádření předsedy Úřadu ochránce zjistil, že se jedná o podněty z roku 2001, které byly Úřadem prošetřeny, a stěžovatel I. J. byl informován, jakým způsobem zákon o ochraně hospodářské soutěže vymezuje dohody narušující soutěž, jakož i o možnosti obrátit se na Úřad s konkrétním podnětem upozorňujícím na možné narušení hospodářské soutěže soutěžiteli, kteří uzavřeli zakázanou dohodu, a o povinnosti Úřadu prošetřit podnět a vyrozumět stěžovatele. Poté, co se pan I. J. na Úřad obrátil již s konkrétnějším podnětem, byl po jeho prošetření řádně seznámen s výsledky prošetření.

Veřejný ochránce práv byl dále informován, že na základě jeho výzvy bylo v průběhu září a října 2003 provedeno došetření, resp. přešetření případu. Byly znovu vyžádány kopie smluv, na které pan I. J. upozornil v roce 2001, a po jejich přezkoumání a posouzení nebylo zjištěno, že by obsahovaly závazek neprodávat jiný než originální spotřební materiál pro výrobky HP nebo že by obsahovala jiná ustanovení narušující hospodářskou soutěž. Navíc byly od společnosti HP vyžádány nové smlouvy, které byly prověřeny, zda neobsahují závazek, který by byl v rozporu s právem. Bylo zjištěno, že nikoli – uzavřené smlouvy jsou v souladu s rámcovou smlouvou schválenou Evropskou komisí. Ochránce proto podnět pana I. J. posoudil jako neopodstatněný.

Správa na úseku školství

Z této problematiky byly v roce 2003 doručeny 34 podněty.

Zkušenosti veřejného ochránce práv z roku 2003 potvrzují, že stav současné školské legislativy je značně neutěšený. Právní úprava je roztržštěna do mnoha právních předpisů různé právní síly, přičemž mnohdy mezi nimi nejsou příliš zřejmé vzájemné vazby. Navíc se mnohdy jedná o předpisy, které byly vydány v sedmdesátých a osmdesátých letech minulého století, tedy o předpisy, které neodpovídají současným společenským potřebám a moderním výchovně-vzdělávacím trendům. Proto by ochránce považoval za velmi přínosné, pokud by se podařilo právní úpravu školství zpřehlednit do jednoho právního předpisu, čímž by se v mnoha případech odstranily současné aplikační a interpretační problémy. Jako příklad roztržštěnosti současné právní úpravy lze uvést problematiku školního stravování, která je obsažena ve školském zákoně (rok účinnosti 1984), v zákoně o státní správě a samosprávě ve školství (rok účinnosti 1990), ve vyhlášce o školských zařízeních (rok účinnosti 1978), ve vyhlášce o finančním a hmotném zabezpečení žáků středních odborných učilišť, speciálních středních odborných učilišť, odborných učilišť a učilišť (rok účinnosti 1991) a ve vyhlášce o školním stravování (rok účinnosti 1993).

Ochránce se opakovaně setkal s podněty rodičů, kteří si stěžovali, že učitelé nedostatečně zohledňují ve výuce specifickou vývojovou poruchu učení žáka. Ochránce považuje za nedostatečnou současnou právní úpravu vzdělávání žáků se specifickými vzdělávacími potřebami (do této kategorie patří žáci se smyslovým i mentálním postižením, s vadami řeči, více vadami, autisté, žáci se specifickými poruchami učení nebo chování a děti zdravotně postižené z důvodu dlouhodobé nebo chronické nemoci). Integrace těchto dětí včetně finančního zajištění je upravena pouze vnitřním předpisem (směrnici)

ministerstva školství. Problematika práva na vzdělání u této skupiny žáků by měla být upravena právním předpisem vyšší právní síly – zákonem. V této souvislosti se jeví jako nejvhodnější začlenění problematiky integrace postižených dětí do připravovaného návrhu školského zákona.

Dále se na ochránce opakovaně obraceli rodiče žáků těch škol, které byly rušeny v rámci tzv. optimalizace sítě škol. Je zřejmé, že optimalizace je s ohledem na značný úbytek dětí ve školách nutným a nevyhnutelným jevem. V současné době však není, vyjma obecných ustanovení zákona o státní správě a samosprávě ve školství, proces optimalizace upraven žádným právním předpisem, přestože Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy má v zákoně o státní správě a samosprávě ve školství zmocnění k tomu, aby proces zrušování škol upravilo vyhláškou. Samotný proces zrušování škol je tak ponechán na zřizovatelích (většinou obcí a krajů) a není stanoveno, podle jakých kritérií se má optimalizace provádět a jakým způsobem má být do tohoto procesu zapojena veřejnost, resp. rodiče žáků.

Ochránci bylo také adresováno několik podnětů, v nichž občané poukazovali na to, že stížnosti na ředitele škol jsou bez dalšího postupovány zřizovatelům škol (především obcím). V této souvislosti ochránce v rámci šetření vytkl České školní inspekci, že stížnosti postupuje zřizovatelům škol, aniž by je brala jako podnět k provedení inspekce.

Podnět sp. zn.: 2166/2003/VOP/JH

Veřejný ochránce práv zjistil, že střední odborná škola porušila vnitřní předpisy Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „MŠMT“), které upravují integraci žáků se specifickými vývojovými poruchami učení do škol a školských zařízení. Tyto předpisy požadují, aby k trvajícím příznakům tohoto postižení škola přihlížela i při vzdělávání žáka na střední škole. Na základě státní kontroly provedené Českou školní inspekcí ochránce zjistil, že žákům se specifickými vývojovými poruchami učení nebyly vypracovány individuální vzdělávací programy, jejichž vyhotovení požaduje směrnice MŠMT k integraci dětí se specifickými vývojovými poruchami učení. Na základě těchto zjištění ředitel zajistil vyhotovení individuálních vzdělávacích programů, stěžovatelce se omluvil a jejím synovi nabídl opakování ročníku.

Paní M. P. se obrátila na ochránce se stížností, že na střední odborné škole není brán ohled na dyslektické žáky. Její syn, jako dyslektik a dysortografik, neměl ve škole žádné úlevy, ačkoliv doložila potvrzení odborného poradenského zařízení. Na konci roku byl hodnocen nedostatečně u zkoušky z angličtiny a jeho studium bylo fakticky ukončeno, neboť jí vedení naznačilo, že její syn se specifickými vývojovými poruchami učení na střední školu nepatří. Ochránce vyzval ředitele střední odborné školy, aby doložil, jak škola plní metodický pokyn a směrnici MŠMT k integraci žáků se specifickými vzdělávacími potřebami. Z vyjádření ředitele vyšlo najevo, že potvrzení o postižení žáka bylo rodiči na škole doloženo až v průběhu druhého pololetí školního roku, proto již škola ke zpracování individuálního vzdělávacího programu nepřistupovala.

Z protokolu o státní kontrole České školní inspekce ochránce zjistil, že na střední odborné škole nebyly žákům se specifickými vývojovými poruchami učení zpracovány vzdělávací programy vůbec. Pochybení školy spočívalo v nerespektování vnitřních předpisů MŠMT k integraci žáků se specifickými vzdělávacími potřebami. Nedostatečnou komunikací mezi školou a rodiči došlo k situaci, že specifickou vývojovou poruchu učení u žáka zjistila škola až v průběhu druhého pololetí.

V průběhu šetření došlo ke změně ve vedení školy. Nový ředitel napravil nedostatky zjištěné Českou školní inspekcí, zajistil vypracování individuálních vzdělávacích programů všem žákům se specifickými vývojovými poruchami učení. Ředitel zaslal stěžovatelce osobní dopis s omluvou a nabídl jejím synovi opakování ročníku (opakování opravné zkoušky nebylo podle vyhlášky o středních školách možné).

Podnět sp. zn.: 310/2003/VOP/PKK

Veřejný ochránce práv shledal, že Česká školní inspekce nezákonně postupuje zřizovatelům škol stížnosti na postup ředitelů škol v oblasti výchovně-vzdělávacího procesu, aniž tyto stížnosti sama bere jako podnět k provedení inspekce podle vyhlášky o české školní inspekci. Ústřední školní inspektorka a

následně ministryně školství, mládeže a tělovýchovy názor ochránce akceptovaly a vydaly instrukci, již stanovily nový postup při projednávání těchto stížností.

V rámci šetření podnětu směřujícího proti výchovným metodám učitele a následnému postupu ředitelky základní školy zjistil veřejný ochránce práv, že Česká školní inspekce postupuje na základě příkazu ústřední školní inspektorky stížnosti na školy (resp. ředitele škol) obcím jako zřizovatelům. Tento postup byl schválen i Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy.

Postupování stížností obcím je však ve většině případů v rozporu s platnou právní úpravou, tj. se zákonem o státní správě a samosprávě ve školství a s vyhláškou o České školní inspekci. Ochránce zastává názor, že je sice možné postupovat stížnosti obcím, ale pouze v určitých případech, např. při zřizování nebo rušení škol, zabezpečení investičních a neinvestičních výdajů, v případě stravování dětí, jmenování ředitele apod. Obce však nejsou oprávněny posuzovat průběh výchovně-vzdělávacího procesu. Ten je oprávněna hodnotit pouze Česká školní inspekce. Pokud Česká školní inspekce obdrží stížnost, je povinna hodnotit ji především jako podnět k provedení inspekce v příslušné škole. Ředitel vykonává ve škole státní správu a je tedy orgánem státní správy ve školství. Obce jsou územními samosprávnými celky a vykonávají samosprávu. Pokud by obce posuzovaly výchovně-vzdělávací proces, docházelo by paradoxně k situaci, kdy je výkon státní správy posuzován (přezkoumáván) samosprávou, což je právně nepřipustné.

Po seznámení se stanoviskem ochránce vydala ústřední školní inspektorka (a následně i ministryně) novou instrukci, která stanoví, že stížnosti, které spadají do působnosti České školní inspekce, bude inspekce hodnotit jako podněty, na jejichž základě provede ve škole inspekci. Výsledkem inspekce bude stejně jako doposud veřejně přístupná inspekční zpráva. O tomto postupu bude stěžovatel informován. Rovněž mu bude sděleno, kde se může se zprávou seznámit. Ostatní stížnosti budou dle svého obsahu postoupeny k vyřízení příslušnému orgánu, tj. řediteli školy, obci jako zřizovateli, popř. dalším orgánům – orgánům ochrany veřejného zdraví, úřadu práce apod.

Dozor státu nad peněžními ústavami, cenová regulace a ostatní působnost Ministerstva financí

Z této problematiky bylo v roce 2003 doručeno 58 podnětů.

V této oblasti se veřejný ochránce práv setkává s řadou podnětů týkajících se zejména státního dozoru Ministerstva financí či České národní banky nad finančními ústavami (tj. zejména bankami a penzijními fondy). Tato oblast je charakteristická tím, že se v ní velice úzce prolínají prvky soukromoprávní a veřejnoprávní. Působnost veřejného ochránce práv se vztahuje pouze na orgány státního dozoru, nikoliv na činnost samotných finančních ústavů (např. poskytování úvěrů, bankovní převody apod.).

Na veřejného ochránce práv se v roce 2003 obrátilo velké množství občanů s podněty týkajícími se výkonu státního dozoru nad penzijním připojištěním. V souvislosti s touto problematikou zahájil veřejný ochránce práv šetření, jehož cílem je zjištění, jakým způsobem, v jakém rozsahu a hlavně s jakými výsledky provádělo Ministerstvo financí státní dozor nad penzijními fondy. Šetření, během něhož bylo k poskytnutí informací a podkladů vyzváno Ministerstvo financí, jakož i Komise pro cenné papíry, nebylo dosud uzavřeno. V rámci činnosti v této oblasti se veřejný ochránce práv zabýval také výkonem bankovního dozoru, který na základě zákona o bankách provádí Česká národní banka. Veřejný ochránce práv se věnoval také problematice výplaty náhrad za zkrachovalé obchodníky s cennými papíry, kterou má poskytovat Garanční fond obchodníků s cennými papíry.

V roce 2003 se na veřejného ochránce práv opět obraceli občané s podněty týkajícími se regulace nájemného a to zejména s ohledem na kroky veřejného ochránce práv v této oblasti (návrh k Ústavnímu soudu na zrušení formy regulace, upravené v části cenového výměru Ministerstva financí, kterým bez opory v zákoně regulovalo nájemné způsobem, který Ústavní soud nazval protiústavním). Ačkoliv v současné době není otázka nájemného v působnosti, bylo na ochránce, aby i na tyto podněty přiměřeným způsobem reagoval.

Podnět sp. zn.: 2322/2003/VOP/TČ

Veřejný ochránce se neztotožnil s názorem stěžovatelů, že Česká národní banka (dále jen „ČNB“) nedostatečně vykonávala bankovní dohled nad UNION bankou, a. s., která v únoru roku 2003 uzavřela své pobočky a následně jí byla zrušena licence. Ochránce konstatoval, že ČNB přijala v souvislosti s provedenými kontrolami u UNION banky, a. s., poměrně rozsáhlá opatření a průběžně celou situaci v bance sledovala. Stěžovatele poučil o účelu bankovního dohledu a současně jim sdělil, že nemá oprávnění k tomu, aby jim zajistil vyplacení 100 % vkladů z Fondu pojištění vkladů.

Veřejný ochránce práv konstatoval, že vztahy klientů UNION banky, a. s., s tímto peněžním ústavem jsou vztahy ryze soukromoprávními, a proto do těchto vztahů není veřejný ochránce práv oprávněn jakkoliv zasahovat. Současně se však musel zabývat výkonem bankovního dohledu České národní banky, neboť ten spadá do působnosti veřejného ochránce práv, protože v tomto případě působí ČNB jako správní úřad. Cílem bankovního dohledu je dbát na dodržování pravidel pro bankovní podnikání, která jsou stanovena platnými zákony, přičemž si je nutno uvědomit, že bankovní dohled nespočívá v kontrole každé jednotlivé operace či obchodu a ani neslouží k tomu, aby zajistil, že banka bude vytvářet zisk. Veřejný ochránce práv provedeným šetřením neshledal, že by Česká národní banka v šetřené věci při výkonu bankovního dozoru pochybila.

Výsledek svého šetření sdělil ochránce stěžovatelům a současně je informoval, že náhrady z Fondu pojištění vkladů se vkladatelům poskytují v souladu se zákonem o bankách, a to ve výši 90 % hodnoty pojištěných korunových i devizových vkladů, max. do limitu 25 000 EUR pro jednoho vkladatele u jedné banky. Na této skutečnosti nemůže ochránce nic změnit.

Podnět sp. zn.: 2082/2003/VOP/TČ

Veřejný ochránce práv vysvětlil stěžovatelce, že v dnešní době není regulace nájemného upravena žádným zvláštním předpisem. Pokud jde o změnu výše nájemného, v této oblasti platí obecná ustanovení zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, podle kterého se cena nájemného včetně její změny sjednává dohodou. Pronajímatel sice může nájemci navrhnout změnu výše nájemného, ale podmínkou pro sjednání změny je souhlas nájemce s tímto návrhem. Pokud nedojde k dohodě, může ve věci rozhodnout jen soud.

Stěžovatelka se obrátila na veřejného ochránce práv se žádostí o prostudování jejího sporu s pronajímatelem, který jí zaslal dohodu o zvýšení nájemného. Stěžovatelce bylo vysvětleno, že působnost veřejného ochránce práv se nevztahuje na řešení soukromoprávních záležitostí, do kterých problematika uzavírání nájemních smluv spadá, a byla upozorněna na skutečnost, že dle současné právní úpravy se cena nájemného včetně její změny sjednává dohodou. V případě, že nájemce nesouhlasí s novou výší nájemného má pronajímatel možnost obrátit se s žádostí o nahrazení projevu vůle nájemce na soud.

Podnět sp. zn.: 5180/2002/VOP/TČ a řada dalších

Veřejný ochránce práv upozornil paní H. H. na skutečnost, že nepovažuje za neústavní regulaci jako takovou, ale pouze její předchozí formu. Regulace nájemného je podstatným zásahem do postavení vlastníků bytů a nájemců, který vyžaduje širší společenský konsensus, a tedy úpravu zákonem, nikoliv vyhláškou či dokonce pouze cenovým výměrem.

Paní H. H. se, obdobně jako další občané, obrátila na veřejného ochránce práv se žádostí o vysvětlení, proč jsou chráněna pouze práva pronajímatelů a proč stát, ale i ochránce, nepomýšlí i na ochranu nájemců.

Stěžovatelce bylo vysvětleno, že účelem regulace je především ochrana nájemníků a s tím související zajištění sociálního smíru ve společnosti. Na druhou stranu předchozí podoba regulace zcela neplnila tuto sociální funkci, neboť působila paušálně a plošně, a byla neadresná. Nerozlišovala tedy, zda je zvýšená sociální a ekonomická ochrana konkrétního nájemce vůbec nutná. Návrhem k Ústavnímu soudu tedy nebyla napadena regulace jako taková, ale pouze její předchozí forma. Stát by, dle názoru ochránce, měl tuto ochranu provádět spíše jiným způsobem (tj. například vhodnou formou opatření v oblasti koncepce sociálního bydlení, prostřednictvím adresných sociálních dávek osobám, jimž sociální situace neumožňuje životní náklady plně hradit atd.).

Současně byla stěžovatelka upozorněna na skutečnost, že daná problematika také souvisí s úpravou nájemního vztahu (obsaženou v občanském zákoníku), která je založena na koncepci zvýšené ochrany nájemců. Pokud tedy Ústavní soud navrhované části cenového výměru zruší, neznamená to, že vlastníci bytů budou moci nájemné sami zvyšovat. Ke zvyšování nájemného je totiž třeba souhlasu obou stran nájemního vztahu, tedy jak pronajímatele, tak nájemce.

Podnět sp. zn.: 345/2003/VOP/TČ

Veřejný ochránce práv se neztotožnil s názorem paní K. L., která je vlastníkem nemovitosti využívané k nájemnému bydlení, že díky regulaci nájemného jsou porušována její základní lidská práva.

Stěžovatelka se obrátila na veřejného ochránce práv se stížností na nerovnost ve vlastnickém právu vyplývající z regulační politiky Ministerstva financí. Stěžovatelce bylo vysvětleno, že návrhem k Ústavnímu soudu nebyla napadena regulace jako taková, ale pouze její předchozí forma.

Stěžovatelka mimo jiné napadala jednání Ministerstva financí, které „svým nezákonným a neústavním konáním“ mělo způsobovat destrukci jejího majetku. V tomto ohledu bylo stěžovatelce sděleno, že Ministerstvo financí v současné době nijak do jejich práv jako majitelky domu nezasahuje, a pokud jde o stav, který byl způsoben předchozím protiústavním jednáním ministerstva (tj. vydáním výměru č. 6/2002 Sb.), má veřejný ochránce práv zato, že tento stav byl napraven nálezem Ústavního soudu.

Ostatní oblasti státní správy

Z této problematiky bylo v roce 2003 doručeno 78 podnětů.

Působnost veřejného ochránce práv se vztahuje na široké a různorodé spektrum státních úřadů a institucí. Z oblastí, jež dosud v této zprávě zmíněny nebyly a ochránce se jimi na základě došlých podnětů v loňském roce zabýval, by bylo možné namátkou uvést problematiku registrace církví, zveřejňování svazků StB, vystavování živnostenských oprávnění k podnikání cestovních kanceláří, konzulární agendy zastupitelských úřadů ČR v cizině atd. Veřejný ochránce práv k ilustraci předkládá dvě následující kauzy, které se různým způsobem dotýkají Ministerstva zahraničních věcí. Většina zmíněných případů z této skupiny je v současné době neukončena a je předmětem studia a šetření.

Podnět sp. zn.: 3616/2002/VOP/TL/FG

Veřejný ochránce práv shledal pochybení v postupu Ministerstva zahraničních věcí spočívající v porušení právních předpisů, jimiž je upraveno utajování skutečností. V rámci šetření dále ochránce shledal část nařízení vlády č. 246/1998 Sb., kterým se stanoví seznamy utajovaných skutečností, v rozporu se zákonem č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, a dospěl k přesvědčení, že není v souladu s Ústavou České republiky. Z tohoto důvodu se obrátil s návrhem na zrušení této části nařízení vlády na Ústavní soud.

Na ochránce se obrátil pan P. U. s podnětem směřujícím proti části nařízení vlády č. 246/1998 Sb., kterým se stanoví seznamy utajovaných skutečností, konkrétně proti ustanovením přílohy č. 3, bodům 17. a 18., na základě kterých se utajují „17. Zásadní zahraničněpolitické koncepce týkající se citlivých otázek mezinárodních vztahů“ a „18. Citlivé politické, bezpečnostní a ekonomické informace z oblasti mezinárodních vztahů“ stupni utajení vyhrazené až tajné. Na základě těchto částí nařízení vlády byla utajena Koncepce lidských práv, kterou Ministerstvo zahraničních věcí vydalo začátkem roku 2000. Důvodem podání podnětu byl tvrzený rozpor s vymezením utajovaných skutečností podle zákona o ochraně utajovaných skutečností.

Podle zákona o ochraně utajovaných skutečností je utajovaná skutečnost taková skutečnost, se kterou by neoprávněně nakládání mohlo způsobit újmu zájmům České republiky nebo zájmům, k jejichž ochraně se Česká republika zavázala, nebo by mohlo být pro tyto zájmy nevýhodné, a která je uvedena v seznamu utajovaných skutečností. Seznamy utajovaných skutečností vydává vláda svým nařízením a zákon stanoví demonstrativním vyčtem oblastí, v nichž se utajované skutečnosti mohou vyskytovat. Podle čl. 78 Ústavy České republiky je přitom vláda oprávněna vydat nařízení jen k provedení zákona a jen v jeho mezích. Vláda proto nemůže svým nařízením zařadit na seznam

utajovaných skutečností jiné skutečnosti než ty, které splňují, respektive mohou splnit, zákonnou definici utajovaných skutečností.

Bylo by obcházením zákona, pokud by vláda seznam utajovaných skutečností formulovala natolik vágně a obecně, že by se prakticky nelišil od základní definice obsažené v zákoně. Požadavek na věcnou konkretizaci utajitelných skutečností podzákoným právním předpisem je též v souladu s principy právní jistoty a předvídatelnosti aktů veřejné moci, které jsou podle konstantní judikatury Ústavního soudu ČR jedním ze základních komponentů demokratického právního státu (čl. 1 Ústavy ČR).

Po provedeném šetření veřejný ochránce práv konstatoval, že Ministerstvo zahraničních věcí v této věci nepostupovalo v souladu s právem. Pochybení bylo shledáno v tom, že Ministerstvo zahraničních věcí utajilo dne 20. července 2000 Koncepci lidských práv, aniž by v tu dobu mělo pro takový postup oporu v nařízení vlády. Tento protiprávní stav trval, byť v menší míře, i poté, co vstoupilo v účinnost nařízení vlády č. 275/2001 Sb., které seznam utajovaných skutečností rozšířilo o novou položku č. 17 umožňující utajovat „zásadní zahraničněpolitické koncepce týkající se citlivých otázek mezinárodních vztahů“, neboť rozsahem větší část Koncepce lidských práv nebylo možno ani poté pod tuto položku podřadit. Ministerstvo tento protiprávní stav zcela napravilo dne 14. února 2002, kdy Koncepci rozdělilo na tři části, z nichž první dvě neobsahují utajované skutečnosti a nejsou proto nadále utajované, přičemž část třetí, která pojednává o aplikaci Koncepce na bilaterální relace, ministerstvo v souladu s právními předpisy i nadále utajuje stupněm „vyhrazené“.

Dále ochránce shledal položku č. 18 přílohy č. 3 citovaného nařízení vlády v rozporu s ustanoveními § 3 a 4 ve spojení s ustanoveními § 2 odst. 1 a 2 zákona o ochraně utajovaných skutečností a potažmo v rozporu s ustanovením čl. 78 a čl. 1 Ústavy České republiky, neboť tato položka je vágní, utajitelnou skutečnost žádným způsobem věcně nekonkretizuje, a tak vlastně umožňuje ministerstvu utajit cokoliv. Položka č. 18 překračuje meze stanovené zákonem o ochraně utajovaných skutečností, čímž došlo k neústavnímu zásahu do práva na informace podle čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Uplatňování této položky by vedle toho bylo v rozporu s ústavními principy právní jistoty a předvídatelnosti aktů veřejné moci. V tomto směru se ochránce obrátil návrhem z června 2003 na Ústavní soud ČR s požadavkem na zrušení citované části nařízení vlády.

Ústavní soud nálezem ze dne 11. února 2004 návrh ochránce zamítl s odůvodněním, že v tomto konkrétním případě je nutno využít princip volnějšího vztahu mezi zákonem a nařízením s tím, že za prioritu ústavnosti považuje právě jeho soulad se smyslem a účelem zákona jako celku. Kombinace vysoké konkrétnosti a taxativnosti při sestavování seznamu utajovaných skutečností by podle odůvodnění nálezu Ústavního soudu znemožnila naplnit beze zbytku účel zákona a programově by v sobě nesla riziko, že skutečnost, která sice splňuje materiální předpoklad utajení, utajena nebude, neboť nespadá pod žádnou z konkrétních položek na seznamu sestaveném vládou.

Podnět sp. zn.: 28/2003/SZD/MV

Z šetření podnětu na Zastupitelském úřadu ČR ve státě P. při provádění vyššího ověření oddacího listu vyplynulo, že hlavní pochybení nelze spatřovat v jednání pracovníků zastupitelského úřadu, ale ve znění vnitřního předpisu – Oběžníku konzulárního odboru Ministerstva zahraničních věcí (dále jen MZV) o ověřovací a notářské agendě. Ochránce podle ustanovení § 22 zákona o veřejném ochránci práv doporučil změnu předpisu. MZV doporučení ochránce akceptovalo.

Ochránce ve zprávě o výsledku šetření podnětu paní Š. V. označil postup pracovníků Zastupitelského úřadu ČR v P. za neodpovídající principům dobré správy, nikoliv však za porušení Oběžníku MZV o ověřovací a notářské agendě. Na základě poznatků, které vyplynuly z šetření podnětu, ochránce doporučil MZV změnu oběžníku.

Ochránce upozornil na to, že pro postup při ověřování cizozemských veřejných listin nejsou stanovena jasná pravidla. Podle ustanovení čl. 9 oběžníku měl zastupitelský úřad ČR před provedením superlegalizace zkoumat věcný obsah dokumentu. Z jiných ustanovení oběžníku však vyplývalo, že se obsahem předloženého dokumentu nemusí zabývat. Důvody odmítnutí ověření byly v oběžníku formulovány příliš vágně a podle názoru ochránce odporovaly čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Zákon nestanoví, že by zastupitelské úřady ČR byly při provádění ověřovací agendy oprávněny zkoumat obsah listiny,

na níž ověřují pravost podpisů a úředních razítek podle platných vzorů z ministerstva zahraničních věcí státu své působnosti, a prohlašovat tyto listiny za neplatné. Ochránce rovněž upozornil na absenci procesní úpravy. Oběžník nestanovil povinnost sdělit odmítnutému žadateli o ověření důvody, proč nebylo ověření provedeno.

MZV doporučení ochránce akceptovalo a v koordinaci s ministerstvy spravedlnosti a vnitra zpracovalo nové znění namítaných ustanovení oběžníku.

2.2 Podněty, u nichž není dána působnost veřejného ochránce práv

V průběhu roku bylo 2003 veřejnému ochránci práv doručeno celkem 1 982 podnětů, jejichž problematika se míjí s kompetencemi, jak je vymezuje ustanovení § 1 a násl. zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o veřejném ochránci práv). Každoročně, zřejmě i díky širokým informačním aktivitám a medializaci některých výsledků působení veřejného ochránce práv podíl podnětů, v nichž je působnost ochránce k přímému zásahu dána, postupně narůstá. Počet podnětů, kde jeho působnost dána není, tak představuje 44,8 % celkového nápadu. Tomuto poměrně vysokému podílu podnětů věnuje veřejný ochránce práv stejnou pozornost jako podnětům ležícím v jeho působnosti. Činí tak jednak s ohledem na kolísání své působnosti v časovém vývoji téhož problému, jednak s ohledem na přijatou zásadu, podle níž působí i v těchto případech ke zvyšování právního vědomí občanů, kteří mnohdy z neznalosti nevyužívají všech nástrojů k ochraně svých práv, které jim právní řád dává.

Veřejný ochránce práv z uvedených důvodů poté, kdy podnět obdrží, nejprve zkoumá, v jakém stádiu se předmětný problém nachází, neboť rozsah a podoba jeho reakce je závislá na fázi vývoje problému v důsledku zmíněného posunu či dokonce prolínání jeho působnosti v čase. V těchto případech se tedy ochránce musí vypořádat kromě posouzení merita věci také odhadem budoucího vývoje právních vztahů, kdy je kompetentní zasáhnout a kdy je jeho působnost zákonem vyloučena, aby se v některých případech do jeho působnosti opět vrátila.

Typickými jsou v tomto smyslu podněty veřejnému ochránci práv obsahující žádost o zásah proti rozhodnutím územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti, na něž se jeho působnost nevztahuje. S ohledem na vymezení působnosti veřejného ochránce práv není sice v těchto případech oprávněn šetřit a použít další nástroje podle zákona o veřejném ochránci práv, nicméně se v nejpálčivějších případech snaží příslušné zastupitele či úředníky samosprávy upozornit na chyby a doporučit správný postup. Obvykle ochránce občany současně upozorní na možnost využití dozoru nadřízeného orgánu veřejné správy nad samosprávou, jehož výkon je již v jeho působnosti. V případě, že dozorová činnost selže nebo nesplní očekávání občanů, mají možnost obrátit se na ochránce opakovaně, a v takovém případě již ochránce zasáhnout může.

Popsaná činnost veřejného ochránce je důležitá i tehdy, kdy na rozhodnutí v přenesené působnosti navazuje rozhodnutí v působnosti samostatné. Například pořizování územního plánu se děje v přenesené působnosti, schválení územního plánu se odehrává v samostatné působnosti. Následná územní a stavební řízení jsou správními řízeními s rozhodováním v působnosti přenesené, přičemž všechna tato řízení jsou vzájemně provázána.

V několika případech dokonce veřejný ochránce práv, veden snahou být i přes svoji nepůsobnost ve věci nápomocen, přistoupil na požadavek občanů působit jako mediátor. Jedním z případů, kdy takto vstoupil doporučeními a mediačním působením do činnosti územního samosprávného celku, byla problematika vrácení částek odpovídajících dani z převodu nemovitostí zaplacených kupujícími městu při převodu bytů z jeho vlastnictví a působení v situaci, kdy se obec ocitla v pozici poškozeného v trestním řízení.

I v roce 2003 se vyskytly případy, kdy se na ochránce občané nebo dokonce právnické osoby obrátili s podněty, které byly svým obsahem de facto opravným prostředkem proti soudnímu či jinému rozhodnutí. V těchto případech je povinností ochránce o tom stěžovatele ihned vyrozumět a poučit ho o správném postupu tak, aby nedošlo ke zmeškání lhůty. K zajištění této povinnosti veřejného ochránce práv bylo nutno organizačně zajistit okamžité posouzení všech podnětů, které jsou veřejnému ochránci práv doručeny.

V roce 2003 poměrně výrazně stoupl počet podnětů, kdy občan, který se na veřejného ochránce práv obrací, sám přiznává, že si je vědom skutečnosti, že zákonná úprava nedává ochránci možnost přímo zasáhnout v jeho prospěch. Přesto se na ochránce, jako na „poslední naději“, občané obracejí se žádostí o pouhou radu, když nevědí, jak a kde

hájit svoje práva. Dovolávají se při tom zpravidla jeho zkušeností a odborných kvalit. I když veřejný ochránce práv konstatuje, že daný podnět nespadá do jeho působnosti, a nezahajuje tak ve věci šetření, samotný jeho zájem o kauzu vede k lepší orientaci stěžovatele v problému a mnohdy k změně přístupu.

V této části souhrnné zprávy předkládá ochránce několik typických nebo zvláště zajímavých podnětů, které mohou shora uvedené skutečnosti dokladovat, ačkoli v době, kdy byly ochránce doručeny, jejich obsah nebo instituce, vůči níž směřovaly, byly mimo působnost ochránce.

2.2.1 Civilněprávní věci

V roce 2003 byl z této oblasti doručen 991 podnět.

Nejčastějšími podněty z oblasti civilněprávních vztahů byly i v roce 2003 podněty občanů, jejich skupin, občanských sdružení, podnikatelů a dokonce v některých případech i obcí nebo jiných institucí, které žádaly veřejného ochránce práv o pomoc či přímý zásah, pokud si občané nevěděli rady v situacích, v nichž se ocitli, nesouhlasí s rozhodnutím soudu či jiné instituce, stěžují si na průběh exekucí a jednání exekutorů a domáhají se zásahu ochránce ke zjednání nápravy. V některých případech se pokouší tímto způsobem řešit neshody mezi příbuznými, dědické spory a spory z darovacích smluv.

Majetkové a jiné občanskoprávní vztahy a soudní spory z nich vzniklé

Z této problematiky bylo v roce 2003 doručeno 695 podnětů.

Ve většině podnětů s touto problematikou jde o žádosti občanů na přezkoumání soudních rozhodnutí, kdy chápou veřejného ochránce práv jako instanci poslední pomoci v pozici pseudoodvolacího orgánu proti „nespravedlivému rozhodnutí“, často se jedná o žádosti o intervenci, prosby či dokonce zmocnění k zastupování u soudu, stížnosti na vedení sporu a hodnocení důkazů soudcem, spočívající v tvrzeném nedostatečně pečlivém či jinak nesprávném postupu, nepřipuštění důkazů apod.

Často je veřejný ochránce práv žádán o posouzení postavení či „šancí“ účastníků ve sporu či o sdělení, jak dále postupovat (dotazy na tzv. právní názor na věc). Výjimkou nejsou ani požadavky na potrestání určitého soudce, či přikázání věci jinému soudu pro nedůvěru k soudci, stížnosti směřující často proti postupu exekutorů, napadán je také způsob provádění exekucí a rozsah zabaveného majetku.

V těchto případech, kdy je podnět mimo působnost veřejného ochránce práv stanovenou zákonem, pokud má pro to dostatek informací, poradí ochránce v obecné rovině, např. kde je možno podat stížnost, zda jsou v konkrétním případě otevřené lhůty a dány další procesní podmínky pro použití řádného či mimořádného opravného prostředku apod.

Podnět sp. zn.: 4171/2003/VOP/TČ

Veřejného ochránce práv požádal o radu stěžovatel, který se dostal do potíží, když se pokusil vypovědět zprostředkovatelskou smlouvu na prodej nemovitosti, které je vlastníkem. I po doručení výpovědi zprostředkovateli jednal zprostředkovatel, jako by se nic nedělo, a přes nesouhlas vlastníka nabízel předmětnou nemovitost dál. Ochránce zasáhnout nemohl, ale stěžovateli poradil, jak může při ochraně svých zájmů postupovat.

Ochránce stěžovateli nejdříve vysvětlil působnost s ohledem na nemožnost zasáhnout v rámci soukromoprávních vztahů, do kterých spadá i vztah mezi majitelem nemovitosti a zprostředkovatelem. Stěžovatel byl upozorněn na skutečnost, že případné spory plynoucí z těchto soukromoprávních vztahů je oprávněn řešit a rozhodnout pouze soud. Ochránce však v obecné rovině stěžovateli vysvětlil problematiku sjednávání zprostředkovatelských smluv podle občanského zákoníku, současně ho upozornil, že je možno tuto smlouvu sjednat i podle obchodního zákoníku. Vzhledem k tomu, že pan V. N. doložil plné znění zprostředkovatelské smlouvy, kde bylo zakotveno, že smlouva zanikne uplynutím sjednané doby, a před uplynutím této doby může skončit pouze na základě dohody obou smluvních stran, možnost ukončení smlouvy výpovědí vyloučil sám podpisem takového ujednání ve smlouvě. Proto bylo stěžovateli doporučeno, aby si došel přímo do reální kanceláře a pokusil se na místě projednat ukončení zprostředkovatelské smlouvy dohodou.

Stěžovateli bylo také realitní kanceláří sděleno, že k samotnému prodeji nepotřebuje znalecký posudek, ale pokud bude posudku třeba, realitní společnost ho zajistí, ovšem na náklady klienta. Ochránce stěžovateli sdělil, že má k dispozici vypracovaný znalecký posudek ke kupní smlouvě, kterou evidentně hodlá v budoucnu uzavřít, je pro něj výhodnější, protože kromě informace o reálné ceně nemovitosti, kterou chce prodat, z něj bude mimo jiné patrné, v jaké výši budete platit daň z převodu nemovitosti. Jako prodávající je totiž podle zákona povinen platit daň z převodu nemovitostí, jejímž základem je cena zjištěná podle zvláštního předpisu, platná v den převodu nemovitosti, a to i v případě, je-li cena nemovitosti sjednaná dohodou nižší, než cena zjištěná dle znaleckého posudku. V případě, že by cena sjednaná v kupní smlouvě byla vyšší než cena dle znaleckého posudku, platí se daň z ceny sjednané.

Podnět sp. zn.: 898/2003/VOP/DM

Ačkoliv veřejný ochránce práv s ohledem na své zákonné kompetence podnět stěžovatelky odložil, poradil jí, jakým způsobem se může domáhat ochrany svých práv v řízení o omezení způsobilosti k právním úkonům, a to s ohledem na specifika takového řízení podle občanského soudního řádu.

Paní A. H. žádala veřejného ochránce práv o prošetření a zjednání nápravy, když byla rozhodnutím Okresního soudu ve V. omezena ve způsobilosti k právním úkonům. Stěžovala si na to, že v soudním řízení nebyl objektivně zjištěn její zdravotní stav a dále, že se neúčastnila žádného soudního jednání v této věci. Advokát, který jí byl přidělen Českou advokátní komorou, sice podal žalobu pro zmatečnost – zrušení rozsudku o omezení její způsobilosti k právním úkonům, ale poté ji vzal zpět. Stěžovatelka byla poučena, že se působnost ochránce nevztahuje mj. na soudy s výjimkou orgánů státní správy soudů, a proto se veřejný ochránce práv nemůže vyjádřit k průběhu soudního řízení ani rušit či měnit rozhodnutí soudu.

Aby jí zajistil lepší orientaci v situaci, informoval ochránce paní A. H. o tom, že dle ustanovení § 186 a násl. zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, upravujících řízení o způsobilosti k právním úkonům, může soud od výsledku vyšetřované osoby (tj. osoby, o jejíž způsobilosti vede soud řízení) upustit, nelze-li tento výsledek provést vůbec nebo bez újmy pro zdravotní stav vyšetřovaného, a po posouzení vhodnosti nemusí předseda senátu nařizovat jednání. Soud může rozhodnout i o tom, že upustí od doručení rozhodnutí o způsobilosti k právním úkonům, jestliže doručení by na adresáta mohlo pro jeho duševní poruchu působit nepříznivě nebo jestliže adresát není s to význam rozhodnutí pochopit.

Ochránce paní A. H. upozornil rovněž na zákonnou možnost podání návrhu na vrácení plné způsobilosti k právním úkonům ve smyslu ustanovení § 186 odst. 3 cit. zákona, který může podat i ten, kdo byl způsobilosti zbaven. Soud může původní rozhodnutí zrušit, jestliže se později ukáže, že pro zbavení nebo omezení způsobilosti k právním úkonům nebyly podmínky. Použitím tohoto ustanovení je možné za splnění zákonem daných předpokladů i bez použití mimořádných opravných prostředků zrušit pravomocný rozsudek. Zrušení vydaného rozsudku není omezeno žádnou lhůtou a účinky tohoto rozsudku jsou zpětné, tj. na vyšetřovaného se pak hledí tak, jako by ve způsobilosti k právním úkonům nikdy nebyl dotčen. Řízení o způsobilosti k právním úkonům je osvobozeno od placení soudního poplatku.

Podnět sp. zn.: 529/2003/VOP/DM

Ačkoliv byl veřejný ochránce práv nucen sdělit stěžovatelce, že se nemůže zabývat jejím sporem s peněžním ústavem, doporučil jí, aby se obrátila na nově vzniklou instituci finančního arbitra.

Paní J. K. žádala veřejného ochránce o pomoc a zásah při řešení svého sporu s peněžním ústavem, spojeného s odčerpáním peněžních prostředků z účtu. Z přiložených dokladů ochránce zjistil, že mezi stěžovatelkou a peněžním ústavem není shoda v posuzování výše jejího výběru peněz z účtu a jednostranným zápočtem uskutečněným bankou. S ohledem na to, že veřejný ochránce práv nemůže jakkoliv zasahovat do soukromoprávních vztahů, mezi které patří i smluvní vztah mezi stěžovatelkou a výše uvedenou bankou, nemohl ochránce do věci vstoupit.

Současně ochránce paní J. K. seznámil s možností její spor s bankou posoudit a rozhodnout, aniž by musela volit často vleklé soudní řešení celé záležitosti, které by se

v tomto případě navíc neobešlo bez znaleckých posudků. Byla upozorněna na poměrně novou možnost danou zákonem č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, jenž je účinný od 1. 1. 2003. Finanční arbitr je příslušný mimo jiné k rozhodování sporů mezi osobami, které provádějí převody peněžních prostředků, a jejich klienty. Arbitr rozhoduje ve věci samé nálezem a opravným prostředkem je podání námitek, a to do 15 dnů ode dne doručení písemného vyhotovení nálezu, přičemž je vázán povinností mlčenlivosti. Ochránce zaslal v příloze k dopisu paní J. K. vzor návrhu na zahájení řízení u finančního arbitra a současně ji informoval o podstatné výhodě takového řízení spočívající v tom, že se řízení před finančním arbitrem nezaplatňuje a každý účastník nese své náklady řízení.

Rodinněprávní věci

Z této problematiky byl v roce 2003 doručen 71 podnět.

V oblasti rodinněprávní se ochránce setkává nejčastěji s těmito okruhy problémů: rozvodové řízení a vypořádání společného jmění manželů, spory o výši výživného, neplacení výživného a s tím spojená tíživá finanční situace.

Podnět sp. zn.: 3270/2003/VOP/AŽ

Paní D. N. si ochránci stěžovala na špatné zákony, které podle ní vedou ke špatným a nespravedlivým rozsudkům soudů, když ona nemůže vydělávat, protože se stará o nemocné dítě, s nímž žije v sociálně tíživé situaci. I když jeho otec se záměrně vyhýbá plnění vyživovací povinnosti, když jako podnikatel vykazuje ztráty a výživné platí nepravdělně.

V případě paní D. N. ochránce v obecné rovině reagoval na její negativní postoj ke stávající právní úpravě promítající se podle jejích slov do nespravedlivého rozhodnutí soudu. Poukázal na to, že oba rodiče přispívají na výživu svých dětí podle svých schopností, možností a majetkových poměrů. Výživné se plní především v penězích jako pravidelně se opakující měsíční částky, avšak může být realizováno i jinou formou, např. poskytováním bydlení, naturálně apod. Při hodnocení schopností, možností a majetkových poměrů povinného zkoumá soud, zda se povinný nevzdal bez důležitého důvodu výhodnějšího zaměstnání či výdělečné činnosti nebo majetkového prospěchu, popř. zda nepodstupuje nepřiměřená majetková rizika. Při určení výše výživného se přihlíží také k tomu, v jaké míře rodič o dítě osobně pečuje. Rozsah vyživovací povinnosti je kromě podmínek na straně povinného rodiče určován odůvodněnými potřebami dítěte, které závisí zejména na věku a zdravotním stavu. Dále se přihlíží k tomu, jakým způsobem se dítě připravuje na své budoucí povolání, k mimoškolním aktivitám, k finanční náročnosti jeho koníčků apod.

Paní D. N. byla v odpovědi ochránce dále upozorněna na možnost požádat o příspěvek na výživu dítěte, který podle ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, náleží nezaopatřenému dítěti, které se považuje za sociálně potřebné a k němuž povinná osoba nežijící s ním v domácnosti neplní vyživovací povinnost stanovenou jí rozhodnutím soudu.

Podnět sp. zn.: 2371/2003/VOP/PR

Paní D. se na veřejného ochránce práv obrátila s žádostí o pomoc. Uvedla, že se provdala za italského státního příslušníka, který ji však v březnu 2000 opustil a žije nyní opět v Itálii. Paní D. je v invalidním důchodu, který činí 3 317 Kč, a dále je jí vyplácen příspěvek na bydlení ve výši 870 Kč. Z této částky se nedá žít, jíst, platit léky atp. Proto podala k Okresnímu soudu v T. žalobní návrh ve věci stanovení výživného na nerozvedenou manželku, řízení však bylo pro nedostatek pravomoci českého soudu zastaveno. Požádala o pomoc rovněž Velvyslanectví Italské republiky v ČR, avšak bezvýsledně.

Stěžovatelka byla poučena, že veřejný ochránce práv není ze zákona oprávněn jakkoli zasahovat do soukromoprávních záležitostí a sporů, včetně sporů mezi manželi. Jeho teritoriální působnost se nadto vztahuje pouze na území České republiky. Bylo jí současně sděleno, že zřejmě jedinou možností, jak ve věci stanovení výživného na nerozvedenou manželku dále postupovat, je podat žalobu k příslušnému soudu v Itálii. V této souvislosti jí bylo doporučeno obrátit se na Generální konzulát České republiky v Itálii a požádat jej o pomoc v dané věci, tj. o právní pomoc a poskytnutí jiných potřebných informací ve smyslu čl. 5 Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích z roku 1969, či na

Velvyslanectví České republiky v Itálii (adresy, telefony i e-mailové adresy výše uvede-
ných zastupitelských úřadů jí byly zaslány v příloze).

Vyhnout se nutnosti žalovat v Itálii by bylo možné pouze v případě, že by se roz-
hodla pro rozvod manželství. Podle ustanovení § 38 zákona o mezinárodním právu sou-
kromém a procesním je totiž ve věcech manželských (řízení o zrušení manželství rozvo-
dem, o neplatnost manželství a o určení, zda tu manželství je či není) dána pravomoc
českých soudů, je-li alespoň jeden z manželů českým občanem. V rámci řízení o rozvod
by se pak soud musel zabývat i vypořádáním společného majetku, což by jí mohlo pomoci.
I v tomto případě však existují pochybnosti, zda by soud v rámci jednoho řízení řešil
otázku výživného rozvedené manželky (tj. pro dobu po rozvodu). Navíc by mohl nastat
problém s uznáním a případným výkonem rozhodnutí českého soudu v Itálii.

Ochránce stěžovatelku upozornil, že nemůže poskytovat právní rady a obdobné
právní služby; k tomu slouží advokátní kanceláře. Bylo jí proto doporučeno vše projednat
s advokátem, který má nějaké praktické zkušenosti s italským soukromým právem. Po-
stup advokáta, kterého stěžovatelce za účelem právního zastupování v této věci přidělila
Advokátní komora ČR a který jí „pomohl“ pouhým sdělením, že nemá zkušenosti s cizi-
nou, totiž byl přinejmenším neprofesionální. Proto byla stěžovatelka informována i
o možnosti podat na něho stížnost České advokátní komoře. Jelikož se domníval, že by jí
měla ČAK určit advokáta, který se v oblasti mezinárodního práva soukromého orientuje,
obrátil se veřejný ochránce práv současně s žádostí o spolupráci v této věci na jejího
předsedu.

Pracovněprávní věci

V roce 2003 byly z této oblasti doručeny 93 podněty.

*Na veřejného ochránce práv se i v roce 2003 obraceli občané, mnohdy v objektivně
sociálně i lidsky tíživé situaci, s žádostí o ochranu před jednáním zaměstnavatelských
subjektů. Jednalo se zejména o:*

- opakované uzavírání pracovních poměrů na dobu určitou (tzv. řetězení),
- zaměstnávání bez pracovních smluv, tzv. „černých zaměstnanců“, již dříve známým
„švarcsystémem“ nebo formou tzv. „outsourcingu“,
- neposkytování dovolené, nedodržování zákonné pracovní doby,
- nevyplácení celé mzdy legálně (minimální mzda oficiálně a k tomu mzdy „černé“ vč.
návazného neplacení pojistného,
- a neplnění povinností z odpovědnosti zaměstnavatele za pracovní úrazy a nemoci
z povolání, zejména nevyplácení odškodnění.

*I když v mnoha případech se občané do takových situací dostávají z neznalosti
práva a zejména důsledků svého jednání (resp. nečinnosti) nebo pod tlakem obav ze
ztráty zaměstnání, je bezpochyby úkolem státu, aby vytvořil podmínky pro vymožitelnost
práv. Kde chybí kontrola vynucující dodržování práva, ztrácí právo prestiž, a nevynutitel-
né právo se stává obecně nedodržovaným. Podle ustanovení § 8 zákona č. 9/1991 Sb.,
o zaměstnanosti a působnosti orgánů ČR na úseku zaměstnanosti, ve znění pozdějších
předpisů, vykonávají jako orgán státního odborného dozoru kontrolu nad dodržováním
pracovněprávních a mzdových předpisů úřady práce. Jsou tedy orgánem státní správy na
úseku zaměstnanosti, a jak bylo popsáno, jsou současně také orgánem kontroly. Jejich
činnost na úseku kontrolním je proto v působnosti veřejného ochránce práv a jeho zku-
šenosti v této oblasti jsou popsány v předchozí kapitole této zprávy.*

Podnět sp. zn.: 5821/2001/VOP/DH

Pro nedostatek působnosti v oblasti pracovněprávních vztahů nemohl ve-
řejný ochránce práv napravit propuštění z práce, které stěžovatel považoval za
nespravedlivé. Vzhledem k tomu, že zmeškal v době, kdy se na ochránce obrátil,
i tříměsíční propadnou lhůtu k popření platnosti skončení pracovního poměru,
nemohl na svou obranu již ničeho učinit ani on sám. Ochránce ho vyzval, aby dal
úřadu práce podnět k provedení kontroly a poučil ho, jak by se mohl příště proti
případnému neserióznímu postupu zaměstnavatele bránit.

Jak sám pan J. S. správně v úvodu podnětu odhadl, veřejný ochránce práv mu
nemohl proti postupu bývalého zaměstnavatele žádnou ochranu poskytnout. Jeho zásah
by byl možný jen v případě, že by se pan J. S. před protiprávním jednáním zaměstnava-

tele marně domáhal ochrany na příslušném úřadu práce, ovšem ani v tomto případě by nevedl k vymození jeho individuálních práv. Těmto úřadům je zákonem č. 9/1991Sb. svěřen státní odborný dozor nad dodržováním pracovněprávních a mzdových předpisů a poradenství v této oblasti a jejich činnost je v kompetencích ochránce šetřit.

Přesto stěžovatele poučil, že na změnu jakékoliv smlouvy, tedy ani smlouvy pracovní, nemá žádná ze smluvních stran „právo“, jak ho zaměstnavatel nesprávně informoval. K tomu, aby se domáhal neplatnosti skončení pracovního poměru dohodou, podle pana J. S. podvodně vymoženou, již pan J. S. zmeškal propadnou lhůtu v době, kdy se na ochránce obrátil. I v případě, že by tomu tak nebylo, odhadl ochránce jeho důkazní pozici v soudním řízení jako velmi nejistou. Nezbývá tedy, než aby pan J. S. celou věc přijal jako zkušenosť, která potvrzuje nutnosť v našich podmínkách ještě ne zcela obecně přijímanou – hledat seriózního zaměstnavatele podobně, jako si každý zaměstnavatel vybírá zaměstnance, kteří odpovídají jeho představám.

Podnět sp. zn.: 930/2003/VOP/DH

Veřejný ochránce práv řešil podnět systémového charakteru. Stěžovatel pociťoval chování zaměstnavatele, jedné z organizačních složek státu, jako diskriminační. Ochránce vyslovil nedostatek působnosti, objasnil však stěžovateli principiální rozdíly kogentní právní úpravy odměňování zaměstnanců v nepodnikatelské sféře, a podstatně volnější právní úpravy odměňování zaměstnanců v oblasti podnikatelské. Tato úprava byla zcela zásadním krokem zákonodárce v roce 1992 jako součást přechodu na tržní hospodářství. V takovém prostředí je pak projevem autonomie vůle každého občana, zda a s kým uzavře pracovní poměr. Tím současně přijímá i zákonem stanovený způsob odměňování své práce.

Pan P. S. se obrátil na veřejného ochránce práv s podnětem, kterým žádal o ochranu, neboť postup při odměňování zaměstnanců v režimu platného znění zákona o platu podle ustanovení prováděcího předpisu považoval za diskriminující z důvodu věku. Podle tohoto ustanovení jsou mladší zaměstnanci, kteří mají kratší praxi, zařazeni do nižšího platového stupně, i když vykonávají stejnou práci jako zaměstnanci starší, zařazení podle let praxe do vyššího platového stupně a pobírající tedy za tutéž práci vyšší plat.

Nejprve ochránce vysvětlil panu P. S. svoji působnost podle zákona o veřejném ochránci práv, který mu umožňuje působit k ochraně těch, kteří se na něho obrátí, před jednáním úřadů a institucí v zákoně uvedených, ovšem v činnostech, kterými vykonávají veřejnou správu. Do takto vymezené působnosti ochránce nespádají otázky soukromoprávního charakteru, mezi něž bezpochyby patří i otázky pracovněprávních vztahů a nároků z nich vyplývajících, i když by se jinak jednalo o instituce, které obecně podmínku postavení orgánu státní správy splňují. Tou částí jejich činnosti, kterou vykonávají jako zaměstnavatel, mu nepřísluší se zabývat.

Vzhledem k zásadnímu významu podezření evidentně fundovaných argumentů stěžovatele na diskriminační prvek v našem právním řádu, provedl veřejný ochránce práv obsáhlý právní rozbor principiálního rozdělení systému právní úpravy odměňování zaměstnanců, kteří mohou vykonávat podobné nebo dokonce stejné práce. Toto rozdělení na závazný systém odměňování zaměstnanců v nepodnikatelské, a podstatně volnější systém právní úpravy odměňování zaměstnanců ve sféře podnikatelské, bylo zcela zásadním krokem zákonodárce v roce 1992 v přechodu na tržní hospodářství. V takovém prostředí je pak projevem autonomie vůle každého občana, zda a s kým uzavře pracovní poměr. Jestliže zvolí zaměstnavatele odměňujícího v režimu zákona o platu, je svolný se podřídit současně také tomuto režimu. Na druhé straně však mají zaměstnanci takových subjektů znatelně vyšší faktické a návazně také sociální jistoty než zaměstnanci většiny podnikatelů.

Nelze proto považovat za diskriminační jednání, že pro odměňování je kromě příznané platové třídy, odvozené z vykonávané práce, významné také uznání doby praxe, neboť právě v tomto systému odměňování má doba započtené praxe vliv na platový postup vždy po třech letech do vyššího platového stupně. V tomto systému odměňování může pak míru započtení skutečně vykonané praxe, stejně jako uznání dosaženého vzdělání pro platové zařazení zaměstnance, posoudit jen zaměstnavatel, přičemž je vázán závaznými pravidly právní úpravy.

Zcela na posouzení zaměstnavatele, a tedy nikoliv na dikci zákona, je také posouzení množství a kvality vykonané práce jednotlivých zaměstnanců. Pro dosažení

spravedlivé odměny za vykonanou práci, tedy stejné odměny za stejnou práci či práci stejné hodnoty, slouží mimotarifní složky platu, zejména osobní příplatek. Právě jeho vymezení v části označené v ustanovení § 7 nařízení vlády č. 253/1992 Sb. jako „dosažení velmi dobrých pracovních výsledků“ je oním nástrojem k dosažení optimální diference mezi zaměstnanci, neboť se posuzuje právě ve vazbě na přiznanou tarifní třídu a tarifní stupeň.

Podnět sp. zn.: 2413/2003/VOP/PK a řada dalších

Na veřejného ochránce práv se obrací množství občanů, kteří žádají jeho pomoc či alespoň radu ohledně vyplácení náhrady za ztrátu na výděлку po skončení pracovní neschopnosti (dále „renty“). Zejména je v této souvislosti zajímavá, zda má povinný, to jest pojišťovna či zaměstnavatel, právo připočítávat pro účel zjištění výše renty též minimální mzdu, jakožto uchazeči o zaměstnání. Podněty s touto problematikou nespádají do působnosti veřejného ochránce práv, neboť se jedná o vztahy soukromoprávní, k jejichž rozhodování je oprávněn pouze soud. Závažnost problematiky, složitá sociální situace stěžovatelů a v neposlední řadě četnost těchto podnětů však vedla ochránce k tomu, aby na tyto případy upozornil ve své Souhrnné zprávě o činnosti. Více k tomu v části III. této zprávy.

Veřejný ochránce práv stěžovatele informuje o nedostatku své působnosti v jejich věci účinně zasáhnout jinak, než že na tuto problematiku upozorní v souhrnné zprávě zákonodárce. Otázka zápočtu minimální mzdy do náhrady za ztrátu na výděлку je poměrně složitá právní problematika, která není v současné době upravena žádným konkrétním ustanovením zákona či jiného právního předpisu, přesto se v praxi mezi zaměstnavateli i pojišťovnami jedná o velmi rozšířený jev. Též soudy často zastávají stanovisko, že jestliže občan žádné zaměstnání nevykonává nebo je sice vykonává, ale na kratší pracovní úvazek, než jak mu je stanoveno, je nutno zjistit předpokládaný výdělek v doporučeném zaměstnání, popř. zjistit výdělek v zaměstnání na plný pracovní úvazek, a k nim pak při výpočtu náhrady za ztrátu na výděлку přihlížet. K tíži zaměstnavatele odpovědného za náhradu škody z titulu ztráty na výděлку vzniklé pracovním úrazem nebo nemocí z povolání nemůže jít nedosažení výděлку v důsledku situace na trhu práce nebo v důsledku vlastního rozhodnutí zaměstnance o rozsahu zaměstnání, v němž není plně využit jeho zbývající pracovní potenciál, protože zde není prokázána příčinná souvislost mezi nemocí z povolání a nedosažením výděлку odpovídajícího průměrnému výděлку před vznikem nemoci z povolání.

Ve světle nálezu Ústavního soudu č. IV. ÚS 568/2000 lze s výše uvedeným odůvodněním souhlasit, ovšem pouze za situace, kdy by byl tento stav skutečně prokázán. Podle názoru Ústavního soudu je totiž třeba brát v úvahu, že následky onemocnění nemocí z povolání přetrvávají a mají tak nepochybně vliv i na další postavení osob, které se ocitají v postavení nezaměstnaných. Tito jsou v poměru ke zdravým pracovníkům handicapováni svým zdravotním postižením, a právě proto je třeba se v takových případech zabývat dále zjištěním, zda nemožnost získat nové zaměstnání je způsobena obecnou nezaměstnaností, anebo zda je dána právě a jen důsledkem onemocnění nemocí z povolání. Pokud by totiž bylo prokázáno, že na trhu práce v daném místě pro takto postiženého zaměstnance existovala možnost získat zaměstnání odpovídající jeho kvalifikaci a v jeho získání zabránily pouze důvody zdravotní vyvolané nemocí z povolání, pak by bývalý zaměstnavatel, který po dobu pracovní aktivity zdravého zaměstnance měl prospěch z jeho rizikové práce, musel nést odpovědnost i za škodu takto vznikající, neboť v takovém případě je mezi nemocí z povolání a touto škodou nepochybně dána existence příčinné souvislosti. Za takových podmínek je třeba hodnotit nové postavení zaměstnance jako změnu poměrů ve smyslu ustanovení § 202 odst. 1 zákoníku práce.

V intencích uvedeného ochránce stěžovatelům radí, že pro případnou úpravu renty je nezbytné, aby prokázali, že o nové zaměstnání přišli pouze v důsledku onemocnění nemocí z povolání. Důkazem v tomto směru by bylo potvrzení úřadu práce, že jejich umístění na trhu práce není možné z důvodu jejich zdravotního postižení způsobeného nemocí z povolání nebo doporučenka od úřadu práce, ve které by potencionální zaměstnavatel uvedl, že je z uvedeného důvodu nemůže zaměstnat. Pokud by však povinný přesto nebyl k úpravě výše renty přístupný, jediným, kdo je oprávněn autoritativně o jejich nárocích rozhodnout, je soud.

Na veřejného ochránce práv se obrátil stěžovatel se žádostí o přezkoumání postupu služebně nadřízených pracovníků Vězeňské služby ČR. Stěžoval si na obsah tzv. hodnotícího listu, do něhož měly být služebně nadřízeným pracovníkem v jeho případě zapisovány nepravdivé údaje, což ho může poškodit při služebním hodnocení. Vězeňskou službu ČR k nápravě nevyzval, neboť byl přesvědčen, že podání stížnosti by mu ještě více uškodilo. Žádal prošetření, neboť takový postup považuje za porušení práv na odvolání a posouzení případů nezávislým nadřízeným orgánem.

Veřejný ochránce práv se při řešení podnětů setkává se zvláštními pracovněprávními vztahy uvedenými v ustanovení § 2 až 5 zákoníku práce, tj. právní vztahy při výkonu veřejné funkce, pokud je vykonávána v pracovním poměru, pracovní vztahy justičních čekatelů, státních zástupců, příslušníků ozbrojených sil v činné službě a dalších, na něž se obecná úprava zákoníkem práce vztahuje pouze, pokud to zvláštní předpis připouští, resp. nestanoví-li zvláštní předpis jinak.

Zcela zvláštní skupinu pak tvoří služebně právní vztahy příslušníků bezpečnostních sborů. Jedná se především o příslušníky Policie České republiky nebo Vězeňské služby České republiky. Veřejný ochránce práv se přiklání k převažujícímu názoru, že služební poměr je specifickým pracovněprávním vztahem, neboť jde o jednu z forem účasti občanů v pracovním procesu, i když se mnohými znaky, např. zvláštní úpravou řízení ve věcech služebního poměru, od klasického pracovního poměru výrazně odlišuje. Ochránce je s ohledem na rovnost postavení občanů při realizaci jejich pracovní síly přesvědčen, že je nutno na ně pohlížet jako na specifické vztahy pracovněprávní, a podání, kterými se na něho obracejí občané v této problematice, jsou proto mimo jeho zákonnou působnost.

Ve shora uvedeném konkrétním případě veřejný ochránce práv stěžovateli vysvětlil, že jeho vztah k Vězeňské službě ČR je specifickým pracovněprávním vztahem, jak lze mj. dovodit z možnosti použít ustanovení Zákoníku práce na tento právní vztah (viz ust. § 155 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR, ve znění pozdějších předpisů). K ingerenci do těchto vztahů, svojí podstatou soukromoprávních, zákon veřejného ochránce práv nezmocňuje. Nadto není úkolem veřejného ochránce práv působit k ochraně osob stojících uvnitř organizačního systému veřejné správy. Působením ochránce by měla být chráněna práva adresátů veřejné správy, vůči nimž správní úřad či jiný nositel veřejné správy uplatňuje své mocenské působení.

K možnostem obrany proti postupu nadřízeného služebního funkcionáře v případě služebního hodnocení bylo stěžovateli sděleno, že hodnocení, která v podání uváděl, mají formu hodnocení průběžného, které slouží jako podklad pro vydávání hodnocení příležitostných, či systematických. Posledně dvě jmenovaná hodnocení mají komplexnější charakter, a proti nim má hodnocená osoba možnost se bránit podáním odvolání podle služebního zákona. Nicméně i k průběžným hodnocením by měl mít právo se v případě nesouhlasu vyjádřit, obrátit se však může pouze na služebně nadřízené orgány.

2.2.2 Problematika bydlení a právní problémy s tím spojené

Z této oblasti byly v roce 2003 doručeny 243 podněty.

I v roce 2003 se podněty týkaly problematiky bydlení, zejména nájmu bytů. Stěžovateli jsou jak obce v pozici pronajímatelů či pronajímatelé – majitelé nemovitostí, tak nájemci. Podněty směřují zejména do oblasti právních vztahů a sporů vznikajících ze vzájemných povinností vyplývajících ze zákona nebo ze smluvních ujednání či faktického stavu. Časté jsou podněty, jejichž předmětem jsou výpovědi z nájmu bytu, vyklizení bytu, bytové náhrady apod. V návaznosti na rychle pokračující privatizaci bytového fondu se v roce 2003 řada podnětů týkala společenství vlastníků bytových jednotek a sporů s bytovými družstvy.

Bytová politika obcí

Z této problematiky bylo v roce 2003 doručeno 157 podnětů.

Podněty týkající se bytové problematiky stěžovatelů reagují na omezený bytový fond a zejména na odlišné postoje obcí a měst k řešení těchto otázek. Možnost zajištění bydlení přitom úzce souvisí zejména u sociálně slabších občanů se schopností obstát ve společnosti a nebyť závislí na sociálních dávkách. Obce se tak dostávají do složité situace,

neboť omezený bytový fond nestačí pokrýt poptávku po obecních bytech. Řada obcí řeší situaci upravením postupu pronájmu obecních bytů přijetím tzv. zásad, pravidel apod. V praxi se však bohužel lze setkat i s případy, kdy tato pravidla obsahují diskriminační podmínky již svou povahou, a to ať pro uzavření nájemní smlouvy (např. nájem obecního bytu nebude uzavřen s osobou, která v minulosti sdílela byt s neplatičem, a to i v případě, že se v té době jednalo o osobu nezletilou) nebo pro samotné přijetí žádosti.

K obecně složitosti najít optimální řešení těchto otázek přispívá významnou měrou i skutečnost, že dochází k omezování bytového fondu obcí, neboť stále více z nich přistupuje k postupné privatizaci. V majetku obcí tak zůstává stále menší procento bytů.

Veřejný ochránce práv, vycházející ze zkušeností s problémy občanů i institucí, s nimiž se v roce 2003 setkával, opakovaně konstatoval, že míra uspokojování potřeb bydlení zejména sociálně slabších občanů je do značné míry poznamenána neexistencí koncepce sociálního bydlení. Tato problematika svou závažností přesahuje rozměr bytové politiky obcí. Měla by být proto řešena na úrovni státní bytové politiky zejména jasným vymezením této koncepce včetně jejího legislativního rámce. Více k této problematice v části III. této zprávy.

Podnět sp. zn.: 2373/2003/VOP/MKZ

Paní M. M. žádala o pomoc ve věci nepřidělení bytu do nájmu ze strany města. Protože tato záležitost spadá do samostatné působnosti města, ochránce jí nemohl být nápomocen jinak než radou. Spoluprací se starostou však pomohl odstranit právní vadu v postupu města.

Paní M. M. si stěžovala ochránci, že bytová komise města jí zamítla žádost o přidělení obecního bytu k nájmu. Přestože otázka bytové problematiky týkající se bytů ve vlastnictví obcí a měst spadá do jejich samostatné působnosti, za účelem objasnění bližších aspektů daného případu požádal veřejný ochránce práv starostu k poskytnutí dobrovolné součinnosti spočívající v informování o daném případě s tím, že jeho vyjádření bude informací o rozhodnutí orgánů města ve věci bytové otázky stěžovatelky, které je vydáváno v samostatné působnosti. Zároveň ho však upozornil na zřejmou rozpornost textu směrnice, která upravovala v daném městě hospodaření s městskými byty, se zákonnou úpravou týkající se rozhodování o přidělení bytu do nájmu. Z textu přijaté směrnice vyplývalo, že rada města pověřila bytovou komisi kromě jiných úkonů také přímo schvalováním nájmu bytu. Podle zákona o obcích je však orgánem obce, který rozhoduje o uzavírání nájemních smluv, rada obce. Zákon také umožňuje radě tuto pravomoc svěřit jinému orgánu, a to buď příslušnému odboru obecního úřadu, nebo příspěvkové organizaci obce. Po posouzení směrnice, kterou měl k dispozici, však ochránce vyjádřil názor, že bytová komise, jak je z jejího názvu patrné, je „komisí“ ve smyslu zákona o obcích, a je tudíž zákonem považována „pouze“ za iniciativní a poradní orgán rady, které předkládá svá stanoviska. Nepatří tak mezi orgány, jímž může rada obce svěřit pravomoc rozhodovat o uzavření nájemní smlouvy.

Místostarosta města ochránci potvrdil, že stávající praxe je skutečně taková, že žádosti o přidělení bytu projednává a také schvaluje bytová komise, nikoli rada města. Na základě věcné připomínky ochránce tak napříště vezme rada města na vědomí doporučující či nedoporučující stanovisko bytové komise a o přidělení bytu rozhodne sama tak, jak to stanoví zákon o obcích.

Bytová družstva a společenství vlastníků bytových jednotek

Z této problematiky bylo v roce 2003 doručeno 50 podnětů.

Veřejný ochránce práv obdržel v roce 2003 řadu podnětů od nájemců družstevních bytů i vlastníků bytových jednotek s žádostmi o pomoc při řešení problémů spojených s členstvím v bytovém družstvu či účastí ve společenství vlastníků bytových jednotek. Ačkoliv daná problematika nespadá do působnosti veřejného ochránce práv, poskytl jim vysvětlení a popsal v obecné rovině právní úpravu v jejich věci.

Družstevníci vyjadřovali většinou nesouhlas se způsobem schvalování oprav a provádění investic, poukazovali na neplnění povinností družstva. Vlastníci bytových jednotek opakovaně brojili proti výkladu pojmu „společné části domu“ dle zákona o vlastnictví bytů a způsobu účasti na opravách domu. V této záležitosti se ochránce rozhodl obrátit na ministerstvo pro místní rozvoj jako gestora zákona o vlastnictví bytů a rovněž na minis-

terstvo financí. Veřejný ochránce zjistil, že byla připravována novela zákona o vlastnictví bytů, podporována také ze strany ministerstva financí, práce na novele byly však zastaveny. Součástí novely měla být změna ustanovení § 15 zákona o vlastnictví bytů, v níž ministerstvo financí navrhovalo zakotvit další alternativy způsobu účasti vlastníků bytových jednotek na nákladech spojených se správou domu. Protože se na veřejného ochránce práva obrací lidé ve věci interpretace a aplikace v praxi sporných ustanovení zákona o vlastnictví bytů opakovaně, požádal ochránce ministra pro místní rozvoj o podání zprávy, přistoupí-li ministerstvo k řešení na legislativní úrovni tak, aby mohl nahromážděnými poznatky přispět k řešení věci.

Podnět sp. zn.: 5106/2002/VOP/TČ

Stěžovatelé se obrátili na veřejného ochránce práva, neboť se domnívali, že byli nezákonně vyloučeni z bytového družstva. Ačkoliv zde nebyla dána působnost ochránce, byli poučeni o možnostech obrany, které v případě vyloučení z bytového družstva přicházejí v úvahu.

Stěžovatelé se obrátili na ochránce v naději, že jim bude nápomocen poté, co byli vyloučeni z bytového družstva, a to, jak se domnívali, neoprávněně. Byli poučeni o skutečnosti, že jde o soukromoprávní věc, do které není oprávněn veřejný ochránce práva zasahovat, nicméně jim bylo zároveň podáno vysvětlení jejich situace s popisem možností, které právní řád poskytuje k ochraně družstevníků.

Bylo jim sděleno, že podmínky pro vyloučení člena z družstva jsou stanoveny v obchodním zákoníku. Člen družstva může být vyloučen, pokud opětovně porušuje svá členská práva a povinnosti, a v případě, že toto porušování trvá i přes výstrahu, kterou obdržel. Tato výstraha musí být konkrétní, především z ní musí být zřejmé, v čem je sledáno porušování, a musí zde být jasné upozornění na vyloučení. Členu družstva musí být také po udělení této výstrahy dána možnost, aby s porušováním povinností člena družstva přestal. K tomu zákon alternativně stanoví, že člen může být také vyloučen z důležitých důvodů uvedených ve stanovách tohoto družstva. Co se rozumí důležitými důvody, je ponecháno na úpravě ve stanovách. Není-li takovéto výslovné úpravy, pak platí, že z důležitých důvodů nelze člena vyloučit. I zde je ale stanovena podmínka tzv. výstrahy členu družstva s poučením o možnosti jeho vyloučení.

Současně byli upozorněni na skutečnost, že o vyloučení člena z družstva rozhoduje představenstvo, nesvěřují-li stanovy tuto pravomoc někomu jinému, přičemž toto rozhodnutí musí být písemně oznámeno. Proti tomuto rozhodnutí může člen družstva podat odvolání k členské schůzi, a toto právo může uplatnit do tří měsíců, kdy se o vyloučení dozvěděl nebo mohl dozvědět, a pokud není právo na odvolání uplatněno, pak zaniká. Proti tomuto rozhodnutí se může člen bránit žalobou u soudu a to o neplatnost vyloučení, avšak jen v případě, že proti samotnému rozhodnutí o vyloučení uplatnil odvolání.

Podnět sp. zn.: 880/2003/VOP/JD/PR

Veřejný ochránce práva nemohl pro nedostatek působnosti řešit neshody pana J. D. se společenstvím vlastníků, jehož je členem, týkající se podílu jednotlivých členů na nákladech spojených se správou společného domu. Vysvětlil však panu J. D. platnou právní úpravu, zejména možnost dohody všech vlastníků, která může spravedlivě zohlednit zvláštnosti konkrétní nemovitosti ve společném vlastnictví.

Vlastník bytové jednotky veřejného ochránce práva požádal o radu, jak dále postupovat při řešení neshod se společenstvím vlastníků v domě, kde bydlí. Jeho zásadní námitka směřovala vůči ustanovení § 15 odst. 1 zákona o vlastnictví bytů, který za předpokladu, že neexistuje dohoda, určuje podíl jednotlivých vlastníků jednotek na nákladech spojených se správou domu poměrně podle velikosti spoluvlastnického podílu, jenž se stanoví vzájemným poměrem velikosti podlahové plochy jednotek k celkové ploše všech jednotek v domě. Domníval se, že by bylo vhodné současné „diskriminační“ znění zákona změnit a najít nový způsob, jakým společenství vlastníků budou opravy a rekonstrukce domů financovat.

Proto se obrátil na ochránce se žádostí, aby navrhl vládě vypuštění ustanovení § 15 ze zákona o vlastnictví bytů. Současně žádal o radu, jak postupovat při řešení neshod ve společenství vlastníků v domě, kde bydlí. Ochránce vyslovil svou nepůsobnost ve věci, avšak zároveň poskytl vlastníku bytové jednotky informace o předmětné právní

problematicke. Především je podstatné, co se rozumí společnými částmi domu. Zákon o vlastnictví bytů v ustanovení § 2 písm. g) poměrně podrobně vyjmenovává jednotlivé části domu, které se považují za společné. Mezi ně patří mimo jiné také balkóny a terasy. Tyto technické prvky jsou součástí vnějšího pláště domu a jako takové plní zejména funkci nosných prvků domu, nebo plní funkci střechy, technické řešení balkónu ovlivňuje byty pod ním atp. Z toho vyplývá, že balkon nebo terasa nejsou součástí bytové jednotky jako předmětu vlastnictví, nezapočítávají se tedy do její podlahové výměry. Dle ustanovení § 15 zákona o vlastnictví bytů tedy platí, že neexistuje-li dohoda, určuje se podíl jednotlivých vlastníků jednotek na nákladech spojených se správou domu poměrně podle velikosti spoluvlastnického podílu, jenž se stanoví vzájemným poměrem velikosti podlahové plochy jednotek k celkové ploše všech jednotek v domě. Vlastníci bytových jednotek se však mohou za předpokladu stoprocentního souhlasu všech vlastníků dohodnout na jiném kritériu.

Rozúčtování nákladů na dodávky energií a vody mezi konečné spotřebitele

Z této problematiky bylo v roce 2003 doručeno 36 podnětů.

Veřejný ochránce práv setkal s mnoha podáními, jimiž stěžovatelé napadli rozúčtování nákladů na tepelnou energii na vytápění a nákladů na poskytování teplé užitkové vody mezi konečné spotřebitele. Ochránce po posouzení kompetencí Státní energetické inspekce musel konstatovat, že není orgánem státní správy, který by byl oprávněn správnost vyúčtování přezkoumat, respektive sankcionovat subjekt, který by právní úpravu porušil. Svých nároků, vyplývajících z porušení předpisů, se poškozené osoby musejí domáhat soudní cestou. Stěžovatelé se bránili zejména proti:

- nesprávnosti vyúčtování, kdy rozúčtování dle jejich mínění neodpovídalo pravidlům zakotveným právní úpravou,
- nedostatečnosti vyúčtování (vyúčtování neobsahovalo údaje, které jsou dle právní úpravy jeho povinnou součástí, čímž bylo znemožněno provedení laické „kontroly“ správnosti) a
- opožděnosti vyúčtování (které často při uplatnění reklamací způsobí rovněž překročení lhůty splatnosti případných přeplatků).

Některá podání pak napadala samotná právní úpravou zakotvená pravidla rozdělení uvedených nákladů. Zejména osoby s extrémně nízkou spotřebou nesouhlasí s existencí (výší) základní složky nákladů, která v jejich případě může tvořit podstatnou část jejich nákladů na danou službu. Vzhledem k charakteru vztahů mezi nájemci a pronajímateli (vlastníky budov, případně osobami pověřenými provedením rozúčtování) byli stěžovatelé poučeni o nedostatku působnosti ochránce a odkázáni na soud, který je oprávněn projednat a rozhodnout spory vyplývající z těchto soukromoprávních vztahů.

Ochránce se však nejprve musel vypořádat s otázkou, zda kontrola dodržování vyhlášky nespadá do kompetence Státní energetické inspekce. Ta je totiž oprávněna kontrolovat mimo jiné dodržování energetického zákona (vyhláška č. 372/2001 Sb. je jeho prováděcí vyhláškou) a zákona o cenách (resp. cenových předpisů v energetice). V tomto ohledu ochránce konstatoval, že vyhlášku nelze považovat za cenový předpis (nereguluje cenu ve smyslu stanovení nebo přímého usměřování výše ceny, pouze upravuje způsob, jakým mají být náklady vynaložené v zúčtovací jednotce rozděleny mezi jednotlivé spotřebitele), a přestože byla vyhláška vydána k provedení jistého ustanovení energetického zákona, nelze tvrdit, že úprava energetického zákona přímo dopadá na vztahy mezi odběrateli a jednotlivými konečnými spotřebiteli při rozdělování nákladů mezi konečné spotřebitele. Veřejný ochránce práv zároveň zjistil, že Státní energetická inspekce sice na podněty k provedení přezkoumání vyúčtování reaguje sdělením o nedostatku kompetencí, poskytuje však své stanovisko k věci, obdrží-li potřebné informace k případu. Stejně reaguje na podání také Ministerstvo pro místní rozvoj.

Podněty sp. zn.: 1425, 1524, 1649, 4098/2003/VOP/BK a další

Stěžovatel ochránce požádal „o prověření oprávněnosti soustavného zvyšování cen teplé užitkové vody“ (dále jako „TUV“), a o zásah vůči Státní energetické inspekci a finančnímu ředitelství z důvodu jejich nečinnosti. Ochránce žádných závad ve vyřízení podání stěžovatele jmenovanými úřady neshledal. Stěžovatele pak poučil o platné právní úpravě rozúčtování nákladů na poskyto-

vání TUV mezi konečné spotřebitele a objasnil důvod extrémní výše platby za TUV.

Stěžovatel ochránci předložil kopie vyúčtování služeb, z nichž vyplynulo, že v roce 2001 spotřeboval 0,55 m³ TUV, přičemž pronajímatelem vyčíslené náklady činily 3 880 Kč. Z toho stěžovatel dovodil, že cena za 1 m³ TUV činila 7 054,50 Kč.

Ve své reakci se ochránce vyrovnal s problematikou kompetence finančního ředitelství, jakož i Státní energetické inspekce (viz výše). Rovněž stěžovatele seznámil s právní úpravou rozúčtování nákladů na poskytování TUV mezi konečné spotřebitele. Na první pohled extrémní výše platby byla důsledkem minimální spotřeby stěžovatele (pro srovnání průměrná spotřeba TUV na jednu osobu za rok činí cca 22 m³) a charakteru poskytované služby, kterému odpovídá rovněž způsob rozúčtování nákladů mezi všechny konečné spotřebitele. Vyšší celkové platby totiž zásadně ovlivnil podíl stěžovatele na základní složce celkových nákladů na ohřev TUV (30 % celkových nákladů), která se mezi spotřebitele rozdělila podle podlahové plochy. Důvodem takového způsobu rozúčtování je skutečnost, že část nákladů na ohřev TUV (k zajištění pohotovosti v dodávce TUV, rozumně neustálý ohřev vody v oběhu) nezávisí na výši spotřeby.

2.2.3 Trestní řízení a činnost orgánů činných v trestním řízení

V roce 2003 bylo z této oblasti doručeno 436 podnětů.

Stejně jako v roce 2002 se na ochránce v poměrně značné míře obraceli stěžovatelé se stížnostmi na trestní řízení či přímo na konkrétní orgán činný v trestním řízení. Struktura stížností zahrnuje jak podání směřující proti řízením, která dosud nebyla meritorně ukončena, tak proti rozhodnutím pravomocným a mnohdy již i vykonávaným či vykonaným. Obsahově pak spočívají jak v žádostech o přezkoumání již proběhlé události, tak i k zajištění spravedlnosti budoucího procesního úkonu. Žádají ochránce o přítomnost v řízení anebo zastupování. Na ochránce se obracejí osoby v různém procesním postavení v trestním řízení, někdy i osoby, které účastníky řízení nejsou. Přestože ochránce tyto podněty odkládá, stěžovatele stručně seznamuje s jeho povinnostmi a právy, obsahem institutů, které jsou stížnostmi napadány, s procesními prostředky ochrany apod.

Podnět sp. zn.: 78/2003/VOP/DU

Na veřejného ochránce práv se obrátila stěžovatelka se žádostí o pomoc. Její manžel byl dodán Policií ČR do výkonu trestu odnětí svobody, aniž proto, dle jejího názoru, byly důvody. Policie ČR se jejímu manželovi prokázala příkazem předsedkyně senátu obvodního soudu. Stížnost směřovala proti příkazu soudu, paní D. J. prohlásila, že po dobu, co manžela zná, se žádného trestného činu nedopustil. Domnívala se tak, že její manžel je ve vězení protiprávně.

S ohledem na obsah podání bylo ve věci provedeno šetření u obvodního soudu a ve věznicí s cílem objasnit důvody dodání manžela stěžovatelky Policií ČR nejprve do vazební věznice, poté orgány Vězeňské služby ČR do věznice. Bylo zjištěno, že v minulosti byl v trestním řízení uznán vinným z trestných činů krádeže a porušování domovní svobody. Za vyjmenované trestné činy mu byl uložen trest odnětí svobody v délce 18 měsíců nepodmíněně. Z výkonu trestu byl podmíněně propuštěn. Zkušební doba byla stanovena na 2 a 1/2 roku. Ve zkušební době však spáchal trestný čin krádeže, a proto bylo vydáno usnesení o povinnosti vykonat zbytek uloženého trestu. Odsouzenému byly zasílány výzvy k nástupu výkonu trestu, které nepřebíral. Poté téměř sedm let Policie ČR pátrala po jeho pobytu. Po vypátrání pobytu a zajištění byl dodán do výkonu trestu odnětí svobody pro vykonání zbytku trestu.

Zjištěné skutečnosti byly sděleny stěžovatelce. Dále jí bylo vysvětleno, že dle příslušných ustanovení trestního zákona, trestního řádu a zákona o výkonu trestu existuje možnost, že by její manžel mohl být rozhodnutím soudu opětovně podmíněně propuštěn po polovině výkonu zbytku uloženého trestu odnětí svobody. Bylo jí však vysvětleno nejen, jak lze v takovém případě postupovat, ale také jsou pro takový postup obecné podmínky a který soud by o věci rozhodoval.

Stěžovatelka později uvedla, že je již v kontaktu s vychovatelem svého manžela, přičemž možnost podmíněného propuštění s ním prodiskutuje při návštěvě odsouzeného.

Podnět sp. zn.: 2724/2003/VOP/VK

Na základě iniciativy veřejného ochránce práv přezkoumal zplnomocněnec pro lidská práva v Ruské federaci podmínky výkonu trestu odnětí svobody pana P. P. a současně prověřil postup příslušných orgánů v rámci řízení o předání odsouzeného k výkonu trestu odnětí svobody do České republiky.

Na veřejného ochránce práv obrátila paní J. H. s žádostí o pomoc ve věci svého snoubence P. P., který byl při návratu z Indie do České republiky zadržen v tranzitním prostoru moskevského mezinárodního letiště Šeremetěvo 2 a při celní kontrole bylo v jeho zavazadle nalezeno 0,954 gramu hašiše. Za tento čin byl ruským soudem odsouzen k trestu odnětí svobody v délce jednoho roku a sedmi měsíců a současně mu mělo být na základě narkologické expertizy uloženo ochranné léčení.

Přestože se danou věcí nemohl veřejný ochránce práv pro nedostatek působnosti zabývat meritorně, rozhodl se obrátit na svého ruského kolegu, Olega Mironova, zplnomocněnce pro lidská práva v Ruské federaci. Seznámil jej s případem P. P. a požádal o prověření podmínek výkonu trestu odnětí svobody, zejména s přihlédnutím k rozhodnutí o umístění jmenovaného do tzv. zóny ochranného léčení v republice Mordovii (střední Povolží). Vyjádření osobního lékaře P. P. i další informace, které měl veřejný ochránce práv dané věci k dispozici, totiž jakoukoli drogovou závislost vylučovaly. Současně zplnomocněnec pro lidská práva požádal o podporu a urychlení řízení o předání odsouzeného k výkonu trestu odnětí svobody do České republiky, které bylo zahájeno Ministerstvem spravedlnosti České republiky.

Na základě této iniciativy byla situace P. P. prověřena přímo v nápravném zařízení, kde vykonává trest odnětí svobody, a bylo zjištěno, že ochranné léčení mu nebylo uloženo a že není nucen k léčení z narkomanie. Dále bylo zjištěno, že podmínky výkonu trestu, materiální a ubytovací podmínky, strava a lékařská péče jsou na standardní úrovni a že jmenovaný žádné zvláštní požadavky neuplatňuje. Ve věci předání k výkonu trestu do České republiky se zplnomocněnec pro lidská práva obrátil na Generální prokuraturu Ruské federace a přislíbil, že o výsledcích bude veřejného ochránce práv informovat. Tyto skutečnosti veřejný ochránce práv sdělil paní J. H. s tím, že pokud z ruské strany obdrží další zprávy v předmětné věci, bude ji opět informovat.

Podnět sp. zn.: 4312/2003/VOP/MON

Na veřejného ochránce práv se obrátil stěžovatel s podnětem, v němž napadal postup soudkyně, která jeho dceři, obviněné z trestného činu, ustanovila obhájce, neboť s ohledem na to, že byla mladistvá, byl dán důvod nutné obhajoby (§ 36 odst. 1 písm. c) trestního řádu). Stěžovatel namítal porušení jejího práva na obhajobu.

Stěžovatel argumentoval tím, že v době, kdy bylo zahájeno dceřino trestní stíhání, resp. v době, kdy jí byl ustanovován obhájce, již byla plnoletá. Má za to, že postupem soudu bylo porušeno její právo na obhajobu. Stěžovateli bylo objasněno, že případy nutné obhajoby nejsou v rozporu s právem na obhajobu dle čl. 36 Listiny, naopak jsou jeho součástí a citované ustanovení případy nutné obhajoby předpokládá. V daném případě byl důvod nutné obhajoby dán, neboť dcera byla mladistvá. Stěžovateli bylo vysvětleno, že skutečnost, že dcera v průběhu trestního řízení dovršila 18 let, a tím se stala zletilou podle § 8 odst. 2 občanského zákoníku, nehraje roli, neboť pro účely trestního práva se za osobu mladistvou považuje osoba, která dovršila patnáctý a nepřekročila osmnáctý rok svého věku v době spáchání trestného činu. Vůči této osobě se užije zvláštních ustanovení trestního řádu o stíhání proti mladistvým.

2.2.4 Samostatná působnost územně samosprávných celků

V roce 2003 bylo z této oblasti doručeno 113 podnětů.

Působnost veřejného ochránce práv se nevztahuje na výkon samostatné působnosti územních samosprávných celků. V roce 2003 se opětovně na ochránce obrátila řada osob s podněty směřujícími proti postupu územních samosprávných celků, zejména obcí, nebo se žádostí o radu či pomoc v oblasti bytové politiky obcí. Pro její význam byla problematika bydlení a vztahů s ním souvisejících v této zprávě vyčleněna do samostatné kapitoly této části.

Větší četnost podnětů byla zaznamenána v oblasti zpoplatňování systému hospodaření s komunálním odpadem, jenž z části spadá do samostatné působnosti, jelikož přijetí místní právní úpravy, kterou je poplatek stanoven, má formu obecně závazné vyhlášky, kdežto řízení o poplatcích náleží do přenesené působnosti obce. Většina obcí přistoupila k zavedení místního poplatku za systém hospodaření s komunálními odpady. Vedle podnětů, z nichž bylo zřejmé zjevné nepochopení zákonné úpravy nakládání s komunálním odpadem obsažené v zákoně o odpadech, se občané vesměs domáhali úlev nad rámec obecně závazné vyhlášky, v některých případech však upozornili veřejného ochránce práv na skutečně nezákonný postup obcí.

Samostatná působnost obcí a měst – obecně

Podnět sp. zn.: 1854/2003/VOP/ZS

Členka zastupitelstva města namítala neoprávněné odmítnutí poskytnutí informací ze strany starosty a rady města. Veřejný ochránce práv nemohl pro nedostatek působnosti ve věci přímo působit, poskytl jí však stanovisko k obecné úpravě postavení a činnosti rady a zastupitelstva obce a členů zastupitelstva.

Stěžovatelka se obrátila na ochránce s žádostí o ochranu svých práv vyplývajících z postavení členky zastupitelstva města M. B. Napsala, že není členkou rady města. V souvislosti s řešením konkrétního problému se obrátila na starostu a radu města s žádostí o informace, aby mohla posoudit, zda rozhodnutí těchto orgánů města je správné, či nikoliv. Informace jí nebyly poskytnuty s odkazem na jednací řád rady. Proto žádala o udělení výjimek z omezení přístupu materiálů pro jednání rady města všem členům zastupitelstva, ale rada města trvala na zpřístupňování materiálů v souladu s jednacím řádem rady. S tímto postupem nesouhlasila, hodnotila ho jako porušení zákona o obcích a domnívala se, že jako členka zastupitelstva v zájmu řádného výkonu svého poslanceckého mandátu má mít přístup k informacím. Dále požadovala vyjádření, zda jako členka zastupitelstva města může požadovat informace využitím zákona o svobodném přístupu k informacím.

Ačkoliv se působnost ochránce nevztahuje na výkon samostatné působnosti obce, poskytl stěžovateli alespoň obecné vyjádření. Jelikož je jednání rady podle zákona o obcích neveřejné, nemusí rada k jednotlivým bodům svého jednání přizvat dalšího člena zastupitelstva obce a jiné osoby. Pokud žádosti člena zastupitelstva obce o účast v jednání nevyhoví, nelze hovořit o krácení práv člena zastupitelstva. Obsah podkladových materiálů k bodům projednávaným radou města však může člen zastupitelstva zjistit z titulu svého postavení prostřednictvím interpelace členů rady podle zákona o obcích. Také může požádat o poskytnutí informací v postavení občana města cestou zákona o svobodném přístupu k informacím. Ochránce dále poukázal na orgány povolané k výkonu dozoru nad výkonem samostatné působnosti obcí, krajský úřad a Ministerstvo vnitra. Dozor je zaměřen výhradně na následné posuzování zákonnosti a je prováděn tak, aby nebyla omezována samostatná působnost a rozhodovací pravomoc orgánů obce.

Podnět sp. zn.: 2072/2003/VOP/MH

Veřejný ochránce práv nemohl pro nedostatek zákonných kompetencí vůči postupu orgánů v samostatné působnosti přímo zasáhnout ve prospěch stěžovatelky, která požadovala exhumaci těla svého švagra z rodinného hrobu, do něhož ho nechala pohřbit sestra stěžovatelky, přestože neměla platnou smlouvu o pronájmu hrobového místa. Ochránce jí však přesto byl nápomocen, neboť na základě jeho upozornění obec sama zjednala nápravu.

Paní M. S. požádala veřejného ochránce práv o pomoc poté, co do rodinného hrobu nechala její sestra bez jejího vědomí pohřbit svého manžela, s nímž měla rodina neshody. Následně nechala vyměnit také mramorovou desku, na níž nechala na část vyryt jméno rodiny stěžovatelky a na druhou část jméno rodiny svého manžela. Přesto, že se opakovaně obracela se stížností na Technické služby města H. V., nedočkala se ani uspokojivé odpovědi, ani zjednání nápravy.

Veřejný ochránce práv stěžovateli sdělil, že jí nemůže být přímo nápomocen, neboť její podnět není stížností na orgán státní správy, ale organizaci města jednajícího v samostatné působnosti. Přesto stěžovateli poskytl radu, jak by mohla v dané věci postupovat. V případě užívání hrobového místa se podle zákona o pohřebnictví jedná o klasický nájemní vztah mezi vlastníkem pohřebiště a uživatelem hrobového místa. Upozornil

dále na to, že podle téhož zákona je provozovatel pohřebiště do 2 let po nabytí jeho účinnosti povinen předložit dosavadním uživatelům hrobových míst návrh smlouvy o nájmu hrobového místa, pokud takové smlouvy již nejsou uzavřeny písemně. Vlastnictví pomníku mělo být projednáno v rámci dědického řízení o dědictví po rodičích stěžovatelky. Stěžovatelka by se měla obrátit na příslušný okresní soud s žádostí o dodatečné projednání dědictví podle občanského soudního řádu s tím, že možnost dodatečného projednání majetku patřícího zůstaviteli není časově omezena.

Veřejný ochránce práv zaslal odpověď paní M. S. na vědomí také starostovi města. Ten mu posléze sdělil, že uznává pochybení technických služeb města, které nepostupovaly v souladu s platným právem. Město se rozhodlo řešit případ nájmu hrobového místa dodatečným dědickým řízením po otcí stěžovatelky, tak aby zjistili skutečného nájemce. Jedině ten totiž může požádat o případnou exhumaci ostatků zemřelého manžela sestry stěžovatelky. Následně byl ochránce informován, že ve věci bylo zahájeno Okresním soudem řízení o dodatečném projednání dědictví.

Podnět sp. zn.: 3455/2003/VOP/KČ

Stěžovatel poukázal na stanovení různých cen za dlouhodobé časové jízdenky dopravním podnikem města P. v závislosti na tom, zda občan poskytne své osobní údaje a souhlas k jejich zpracování či nikoliv. Ochránce nastínil další možnosti postupu, jež by mohly přispět k objasnění věci. Poučil stěžovatele o pravomocích Úřadu pro ochranu osobních údajů a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

Na veřejného ochránce se obrátil elektronickou cestou stěžovatel se stížností na postup dopravního podniku města P., který stanovil různé ceny za dlouhodobé časové jízdenky v závislosti na tom, zda mu občan poskytne své osobní údaje a souhlas k jejich zpracování, či nikoliv. Občané, kteří souhlas dát odmítnou, jsou při nákupu dlouhodobé časové jízdenky finančně znevýhodněni. Jediným akcionářem dopravního podniku města P. bylo město P. Ochránce proto stěžovateli doporučil obrátit se na zastupitelstvo města a upozornil ho, že jde o otázku spadající do samostatné působnosti obce vyloučenou z jeho působnosti.

Zároveň však stěžovatele poučil o možnosti podat podnět Úřadu pro ochranu osobních údajů a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Zatímco první z obou orgánů by mohl ověřit, zda dopravní podnik města P. splnil svou povinnost ohlásit mu shromažďování a zpracování osobních údajů podle zákona o ochraně osobních údajů, druhý by mohl rozhodnout, zda by rozdílný přístup k zákazníkům a „vynucování“ si souhlasu ke zpracování osobních údajů rozdílnými cenami jízdného nemohly být posouzeny jako zneužití dominantního postavení ve smyslu zákona o ochraně hospodářské soutěže.

Poplatky za odvoz a likvidaci komunálního odpadu

Podnět sp. zn.: 2833/2003/VOP/ZS

Vlastníci rekreační chaty se obrátili na veřejného ochránce práv a žádali, aby zasáhl proti obci, která postupuje nespravedlivě, když znevýhodňuje rekreatanty oproti občanům obce. Zatímco jim byl poplatek za komunální odpad zvýšen ze 100 Kč na částku 300 Kč za rok, občané obce platí za tutéž službu nadále 100 Kč. Ochránce podal vysvětlení o obecné úpravě zpoplatňování odpadů a poradil, jak při ochraně svých práv postupovat.

Vlastníci rekreační chaty, kterou užívají jen od dubna do října, se obrátili na veřejného ochránce práv s poukazem na to, že zatímco jim byl poplatek za systém hospodaření s komunálním odpadem zvýšen ze 100 Kč na částku 300 Kč za rok, občané obce platí za tutéž službu nadále 100 Kč. Stěžovatelé uvedli, že služby organizované obcí nevyužívají, protože kuchyňský odpad kompostují a pevný odpad odváží do místa svého trvalého bydliště. Jejich žádosti o prominutí poplatku zastupitelstvo obce nevyhovělo. Postup obce považovali za nespravedlivý a od veřejného ochránce práv očekávali posouzení a radu, jak se domoci zjednaní nápravy.

Ochránce práv stěžovatele poučil, že úprava systému hospodaření s komunálním odpadem a jeho zpoplatňování není výkonem státní správy, ale spadá do oblasti samostatné působnosti obce. Poskytl ale vysvětlení, že místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů

zavádějí obce obecně závaznou vyhláškou na základě zmocnění stanoveného zákonem o místních poplatcích. Účelem místního poplatku je získat finanční prostředky na zajištění provozu celého systému. Ve vyhlášce jsou stanoveny podrobnosti vybírání poplatku a mimo jiné také úlevy a případné osvobození od poplatku. Kromě této možnosti zákon o místních poplatcích umožňuje, aby obec podle vlastní úvahy v jednotlivých případech poplatek snížila nebo prominula, a tímto způsobem zmírnila či odstranila tvrdost. Na snížení či prominutí poplatkové povinnosti není ale právní nárok. Povinnost platit poplatek mají všechny fyzické osoby bez ohledu na množství vyprodukovaného odpadu.

Podnět sp. zn.: 2133/2003/VOP/ZS

Na veřejného ochránce práv se obrátil se stížností občan obce, která při zpoplatňování nakládání s komunálním odpadem vedle úhrady místního poplatku požadovala uhrazení likvidace tzv. nadlimitního odpadu. Ochránce došel k závěru, že takové jednání lze považovat za obcházení zákona o místních poplatcích, kde je stanovena maximální výše roční sazby.

Pan A. M., občan obce Z., ve svém podnětu ochránci uvedl, že v loňském roce byl přihlášen k trvalému pobytu v obci pouze on. Jeho žena a děti byly přihlášeny k trvalému pobytu v obci P., kde jim také vznikla povinnost k úhradě místního poplatku. Stěžovatel měl doplatit úhradu za tzv. nadlimitní odpad v obci Z. To odmítl, ale obecní úřad na úhradě trval. Stěžovatel se naopak nadále domníval, že pokud byla v souladu se zákonem provedena úhrada s ohledem na místo trvalého pobytu, není možné platit za stejnou službu dvakrát. Očekával, že ochránce práv svým vlivem přispěje k tomu, že obecní úřad úhradu za nadlimitní odpad nebude požadovat.

Vzhledem k tomu, že se jedná o rozhodnutí či opatření obce v samosprávě, nebylo v působnosti ochránce postup obce při zpoplatňování systému hospodaření s komunálním odpadem prošetřit. Poučil však pana M., že podle zákona o odpadech má každý občan povinnost zapojit se do systému hospodaření s komunálním odpadem a odkládat komunální odpad na místech, které je povinna určit obec. Podrobnosti stanoví obec obecně závaznou vyhláškou. Občan je také povinen podrobit se způsobu zpoplatnění systému hospodaření s komunálním odpadem, o němž rozhodne obec. Pokud ale obecně závaznou vyhláškou stanovila obec místní poplatek, nemůže současně vybírat úhradu od fyzických osob na základě smlouvy. Z vyjádření, které obec ochránci poskytla, vyplynulo, že obec přijala opatření, podle něhož poplatník, který překročí limit svozů stanovený v závislosti na počtu poplatků, uhradí skutečné náklady za nadlimitní likvidaci odpadu. Kombinovat jednotlivé způsoby financování odpadového hospodářství v obci však nelze. Stěžovateli proto bylo doporučeno obrátit se na krajský úřad, případně na Ministerstvo vnitra ČR s podnětem k výkonu dozoru nad zákonností výkonu samostatné působnosti obcí. V případě, že by stěžovatel nebyl spokojen ani s postupem dozorových orgánů, byl poučen o možnosti opět se obrátit k ochránci.

2.2.5 Konkurzní řízení

V roce 2003 byl z této oblasti doručen 51 podnětů.

Nadále se na veřejného ochránce práv obracejí občané, kteří nesouhlasí zejména s délkou konkurzního řízení, a ve velkém množství se jedná také o stížnosti na samotnou činnost správce konkurzní podstaty. Při vyřizování těchto stížností se veřejný ochránce práv snaží stěžovatelům objasnit alespoň základní principy konkurzního řízení, případně jim poradit v obecné rovině možnosti dalšího postupu.

Podnět sp. zn.: 3699/2003/VOP/TČ

Veřejný ochránce práv řešil žádost stěžovatele o prošetření délky konkurzního řízení na zkrachovalý penzijní fond. Na začátku roku 2001 byl na tento penzijní fond prohlášen konkurz a současně byl ustanoven správce konkurzní podstaty, ale ještě na konci roku 2003 neměl žádnou zprávu o tom, kdy by mělo být předmětné konkurzní řízení ukončeno a zda bude jeho pohledávka uspokojena.

Veřejný ochránce práv panu K. F. vysvětlil, že mu nemůže být nápomocen v urychlení konkrétního konkurzního řízení, neboť jde o specifické řízení soudní a zákon o veřejném ochránci práv výslovně z jeho kompetencí právo zasahovat do rozhodovací činnosti soudů vylučuje. Upozornil ho na to, že obecně platí, že vyřizující soudce má povinnost

dohledu nad činností správce konkurzní podstaty, avšak nemůže v jeho rámci nahrazovat rozhodnutí správce, ani zasahovat do jeho pravomoci tak, že by mu přímo určoval, zda a jakým způsobem má uspokojovat pohledávky za podstatou.

Stěžovatele však také upozornil na jeho oprávnění vyplývající z jeho postavení věřitele v rámci daného konkurzního řízení. Na stav konkurzního řízení se může jako věřitel přihlášený do konkurzu průběžně informovat u věřitelského orgánu, který byl ustanoven k zajištění zájmů věřitelů v tomto řízení. Kromě toho je právem účastníka řízení nahlédnout v úředních hodinách do konkurzního spisu, v němž jsou založeny zprávy správce konkurzní podstaty o jeho činnosti, jakým způsobem pokračuje zpeněžování majetku v konkurzní podstatě a co brání skončení konkurzu. Mohou to být např. neskončené spory o popřehých pohledávkách nebo o majetku sepsaném do konkurzní podstaty, k němuž je uplatňováno vlastnické právo jinými osobami. K uspokojení věřitelů totiž může dojít teprve po přezkumu všech přihlášených pohledávek, zpeněžení celé konkurzní podstaty a skončení všech sporů, jež byly konkurzem vyvolány. Stěžovateli ochránce také doporučil, aby se obrátil na správce konkurzní podstaty, který mu je oprávněn sdělit, jak konkurzní řízení pokračuje.

2.2.6 Ostatní obory mimo působnost veřejného ochránce práv

V roce 2003 bylo z této oblasti doručeno 238 podnětů.

Hospodaření s majetkem státu

Z této problematiky bylo v roce 2003 doručeno 48 podnětů.

Mezi podněty, se kterými se stěžovatelé v loňském roce obraceli na veřejného ochránce práv s žádostí o pomoc, se vyskytly také podněty týkající se majetku ve vlastnictví státu. Často ochránce oslovili s žádostí o radu zájemci o nabytí státní zemědělské půdy, jejíž odprodej umožnil zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby (dále jen zákon o prodeji půdy). Stávající dlouhodobí nájemci zemědělské půdy zase poukazovali na zhoršení své pozice při prodeji půdy v důsledku ustanovení zákona o prodeji půdy upřednostňujícím oprávněné osoby jako vlastníky restitučních nároků před nájemci.

Na ochránce se obraceli i v roce 2003 restituenti, kteří nemají dosud vypořádané restituční nároky dle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (dále jen zákon o půdě). Jejich podněty obvykle namítaly, že v případě zájmu o konkrétní náhradní pozemek, který je Pozemkovým fondem ČR nabízen k převodu na základě zákona o prodeji půdy, se musí zúčastnit nabídkového řízení včetně učinění cenové nabídky. Podle zákona o půdě mají vlastníci restitučních nároků právo na přednostní uspokojení, u veřejného ochránce práv si však stěžovali na zákonem stanovenou povinnost samotné účasti v nabídkovém řízení.

Další skupinu tvořily podněty tělovýchovných jednot, kterými se domáhaly zákonného nároku na bezúplatný převod nebo alespoň vypůjčku pozemků ve vlastnictví státu, které jsou většinou užívány ke sportovní činnosti již od 40. let minulého století. Tyto organizace však často nedisponují příslušnými dokumenty (např. smlouvami o zřízení práva trvalého užívání), které by jejich nárok dokládaly. Tyto podněty vesměs směřovaly proti České republice, Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových.

Podnět sp. zn.: 3845/2003/VOP/MKZ

Na veřejného ochránce práv se obrátila A. F. v záležitosti nevyřízení žádosti o odkoupení pozemku z vlastnictví České republiky, ve správě Pozemkového fondu ČR (dále jen „PF ČR“), který bezprostředně navazoval na pozemky v jejím vlastnictví. Musela se zúčastnit veřejné nabídky pozemků. Z důvodu účasti dalšího zájemce, který měl nevyřádané restituční nároky přímo v zájmovém nebo sousedním katastrálním území, neuspěla.

Pozemek stěžovatelka užívala od roku 1994 na základě několika po sobě uzavřených nájemních smluv s tím, že permanentně projevovala zájem o jeho odkoupení, avšak cílenému odkoupení pozemku stále bránila zákonná překážka. Jako určité řešení vedoucí k získání možnosti odkoupit požadovaný pozemek jí bylo ze strany Pozemkového fondu navrženo odkoupení dalšího restitučního nároku, jehož hodnota spolu s restitučním nárokem, který již získala, by ji opravňovaly ke koupi předmětného pozemku. Po odkoupení

restitučního nároku však přišlo rozčarování, neboť i tak se dle ustálených pravidel musela zúčastnit veřejné nabídky pozemků. Nabídky se však zúčastnil i další zájemce, který měl nevypořádané restituční nároky přímo v zájmovém nebo sousedním katastrálním území, a stěžovatelka neuspěla, neboť zájemce s nevypořádanými restitučními nároky měl přednostní právo na převod pozemku. Po deseti letech fyzického úsilí i finančních nákladů, s nimiž obhospodařovala zemědělskou půdu s cílem tuto půdu získat do vlastnictví, nakonec neuspěla v nabídkovém řízení na prodej pozemku.

Podnět směřoval vůči postupu PF ČR, který však není orgánem státní správy, vůči kterému by mohl veřejný ochránce práv uplatnit svá šetřící oprávnění, proto podnět odložil, objasnil však v obecné rovině postup PF ČR. Dle platné právní úpravy mohly být do 28. 4. 1999 pozemky ve vlastnictví ČR, ve správě PF ČR, převáděny pouze v rámci náhradového řízení jako náhrady za pozemky nevydávané v restitučním řízení. Jediný způsob, jak získat takový zemědělský pozemek, byla skutečně cesta obstarání restituční pohledávky, prostřednictvím které bylo možno se o zájmový pozemek ucházet. Od 28. 4. 1999 je však účinný zákon o prodeji půdy, který umožnil prodej zemědělské půdy i dalším stanoveným zájemcům, kteří nemusí mít vůči PF ČR restituční pohledávky. Nabídka pozemků určených k převodu je pravidelně zveřejňována v souladu se zákonem o prodeji půdy zejména na internetových stránkách PF ČR.

PF ČR ochránce informoval, že předmětný pozemek byl připraven k převodu do veřejné nabídky podle ustanovení zákona o prodeji půdy, které obsahuje současně výčet případů přednostního odkoupení. V případě, že se k nabídce pozemku přihlásí více zájemců, mezi nimi např. nájemci zemědělské půdy, kteří sice nemají restituční nároky, ale daný pozemek chtějí odkoupit, má oprávněná osoba právo přednostní koupě před těmito ostatními zájemci, pokud hodnota jejího restitučního nároku činí nejméně 70 % požadované ceny pozemku. Podmínkou přednosti však je, aby restituční nárok vznikl nevydáním původních pozemků v tomtéž katastrálním území obce nebo v katastrálním území sousedícím s územím, kam patří pozemek určený k prodeji. V případě stěžovatelky se k nabídce pozemku přihlásily osoby, které měly přednostní právo k odkoupení právě ve smyslu zákona o prodeji půdy. Naopak restituční nároky stěžovatelky nebyly ze zájmového katastru, ani z katastrálních území sousedících, nesvědčilo jí právo přednostní koupě, i když byla dlouhodobým nájemcem a řádným uživatelem pozemku.

Podnět sp. zn.: 3895/2003/VOP/ZS

Stěžovatel se obrátil na ochránce s podnětem směřujícím proti Pozemkovému fondu ČR (dále jen „PF ČR“) a žádal o pomoc při řešení svého problému – úroku z prodlení se zaplacením splátky kupní ceny rodinného domku, který si koupil od státu. Ochránce stěžovateli doporučil požádat PF ČR o prominutí dluhu.

Napsal, že PF ČR jeho žádosti o prominutí úroků z prodlení nebo odložení splátek na pozdější dobu nevyhověl, podal žalobu k soudu a ten o povinnosti zaplatit úrok z prodlení rozhodl platebním rozkazem. Vzhledem k tomu, že stěžovatel splácí hypoteční úvěr, prostředky k úhradě svého dluhu nemá, neboť se ocitl v tíživé životní situaci.

Stěžovateli bylo vysvětleno, že působnost veřejného ochránce práv se na Pozemkový fond ČR nevztahuje. Přesto ochránce podnět prověřil, vyjádřil se k němu a stěžovateli doporučil určitý postup. Při správě nemovitého majetku státu je Pozemkový fond povinen postupovat tak, aby plnil povinnosti uložené mu právními předpisy. Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích ukládá fondu povinnost majetek státu využívat účelně a hospodárně, pečovat o jeho zachování, chránit jej před poškozením, zničením, ztrátou, odcizením a zneužitím. Je povinen využít všech právních prostředků při uplatňování a hájení práv státu jako vlastníka a při ochraně před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody. Činnost PF ČR podléhá státní kontrole, kterou vykonává Ministerstvo zemědělství a metodicky řídí Ministerstvo financí. Kontrola je zaměřená na hospodaření s finančními a hmotnými prostředky České republiky a plnění povinností vyplývajících z právních předpisů nebo uložených na základě těchto předpisů. Z uvedeného vyplývá, že v případě zjištění ohrožení majetku státu nebo vzniklé škody jsou odpovědní pracovníci PF ČR povinni učinit vše k zachování a ochraně majetku státu, včetně využití soudní ochrany.

Ochránce stěžovateli doporučil, aby s přihlédnutím ke své životní situaci požádal PF ČR o prominutí dluhu, případně Ministerstvo financí o povolení výjimky z povinnosti úhrady dlužné částky.

Podnět sp. zn.: 3717/2003/VOP/MKZ

Veřejný ochránce práv obdržel od jednatele tělovýchovné jednoty podnět v záležitosti dořešení vlastnického práva k pozemkům, na kterých se nachází fotbalové hřiště včetně šaten, tribuny a tanečního parketu, užívaných jednotou od roku 1933. Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových nevyhověl žádosti o bezúplatný převod, neboť právo hospodaření k dotčeným pozemkům vykonával státní statek, toho času v konkurzu.

TJ Sokol B. S. (dále jen TJ) ve snaze upravit svůj vztah k pozemkům sportoviště požádala dle zákona č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu. Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových o bezúplatný převod výše uvedených pozemků. Tento zákon umožňuje bezúplatný převod nebo změnu práva trvalého užívání nebo výpůjčky sportovních zařízení na vlastnictví občanských sdružení působících v oblasti sportu. Žádosti TJ nebylo vyhověno, neboť dle výpisu z katastru nemovitostí byla aktuálním vlastníkem uvedených pozemků sice Česká republika, právo hospodaření však vykonával Státní statek M. T., který se od roku 1999 nacházel v konkurzu. Správce konkurzní podstaty zástupce jednoty informoval, že jediná možnost, jak uvedené pozemky získat v současné době do vlastnictví, je jejich odkoupení za stanovenou cenu. Tento způsob nabytí byl pro TJ finančně nepřijatelný. Členové jednoty si byli vědomi skutečnosti, že neexistuje listina dokládající zřízení práva trvalého užívání pro tělovýchovnou jednotu k výše uvedeným pozemkům, přesto však byli přesvědčeni o morálním nároku na bezúplatný převod pozemků.

V daném případě, pokud se subjekt mající právo hospodaření k pozemkům ocitl v konkurzu, veškeré další aktivity související s majetkem úpadce podléhají režimu zákona o konkurzu a vyrovnání, a jediná možnost, jak uvedené pozemky získat do vlastnictví, je jejich odkoupení. V rámci řešení otázky finančních zdrojů na zakoupení pozemků sportoviště z konkurzní podstaty byla ochráncem práv zmíněna určitá možnost daná zákonem o podpoře sportu, který ukládá obci povinnost vytvářet podmínky pro rozvoj sportu, zajišťovat výstavbu, rekonstrukce, udržování a provozování jejich sportovních zařízení a v neposlední řadě také zabezpečovat finanční podporu sportu ze svého rozpočtu. Zároveň však ochránce zdůraznil, že konkrétní finanční podpora ze strany obce závisí na finančních možnostech obecního rozpočtu.

Profesní a zájmová sdružení a činnost ostatních institucí mimo působnost veřejného ochránce práv

Z této problematiky bylo v roce 2003 doručeno 190 podnětů.

Veřejný ochránce práv se i v roce 2003 setkával s podněty směřujícími proti subjektům či institucím, které ač v mnohých případech významným způsobem ovlivňují vývoj právních jistot občanů nebo dokonce o jejich nárocích či zájmech rozhodují, nejsou buď již svým charakterem v postavení správního úřadu, nebo v určitém jednání, ač jinak správním úřadem jsou, nevykonávají státní správu. Ve většině případů je tato skutečnost zjevná ihned, v některých případech pak k takovému názoru lze dospět až právním rozbořem. Vůči takovým subjektům není veřejný ochránce práv oprávněn zasáhnout způsobem uvedenými v zákoně o veřejném ochránci práv, přesto, jak bude uvedeno dále, je jeho jednání, byť zpravidla neformální a mediální, nezřídka stěžovatelům ku prospěchu.

Podnět sp. zn.: 971/2003/VOP/EH

Stěžovatel se na veřejného ochránce práv obrátil podnětem směřujícím proti nečinnosti České lékařské komory. Veřejný ochránce práv podnět odložil pro nedostatek působnosti, ale současně stěžovateli doporučil další možný postup k ochraně jeho zájmů.

Podnět pana M. K. byl veřejným ochráncem práv odložen s tím, že nespadá do jeho působnosti, neboť Česká lékařská komora je samosprávnou stavovskou organizací, nikoliv orgánem státní správy. Pan M. K. byl však informován o tom, že činnost komory kontroluje podle zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, revizní komise příslušné komory. Bylo mu zejména doporučeno kontaktovat předsedu revizní komise komory, který se podle zkušeností veřejného ochránce práv své zákonné povinnosti zpravidla v určených termínech plně zhostí.

Podnět sp. zn.: 506/2003/VOP/EH

Na veřejného ochránce práv se obrátil stěžovatel s podnětem směřujícím proti postupu Českého svazu chovatelů poštovních holubů, jehož byl členem. Přestože podnět nespadal do působnosti veřejného ochránce práv, stěžovatel byl alespoň poučen o možnosti podání opravného prostředku.

Stěžovatel byl informován o tom, že podnět směřuje mimo oblast působnosti veřejného ochránce práv, neboť Český svaz chovatelů poštovních holubů není orgánem státní správy, nýbrž se jedná o občanské sdružení. Stěžovateli bylo současně vysvětleno, že práva a povinnosti člena sdružení upravují stanovy sdružení. Rovněž byl poučen o možnosti podat opravný prostředek s tím, že považuje-li jako člen sdružení rozhodnutí některého z jeho orgánů, proti němuž již nelze dle stanov podat opravný prostředek, za nezákonné nebo odporující stanovám, může podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, do 30 dnů ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 6 měsíců od rozhodnutí požádat okresní soud o určení, zda je takové rozhodnutí v souladu se zákonem a stanovami.

Podnět sp. zn.: 3430/2003/VOP/DM

Veřejný ochránce práv byl osloven, jako v řadě dalších případů, stěžovatelem, který se na něho obrátil se stížností na advokáta. Byl nespokojen s kvalitou jeho služeb. V dalších případech stěžovatelé nebyli spokojeni s vyúčtováním odměny za služby advokáta nebo přímo či zastřeně právního zástupce obviňovali ze spolupráce s protistranou ve sporu.

Na veřejného ochránce práv obrátil pan A. Z. se stížností na právního zástupce, kterého obviňoval z neúspěchu v soudním řízení, jenž byl údajně způsobem tím, že mu právní zástupce vypověděl plnou moc před skončením soudního procesu.

Stěžovatel byl poučen o tom, že veřejný ochránce práv není kompetentní zasahovat do rozhodování České advokátní komory, která je samosprávnou stavovskou organizací sdružující osoby vykonávající profesi advokáta, současně však byl seznámen s postupem České advokátní komory při vyřizování stížností na advokáty. Přijímání, evidování a další vyřizování stížností zajišťuje kontrolní oddělení Komory, které se stará i o to, aby stěžovatel byl o postupu při vyřizování stížností pravidelně vyrozumíván. Prokáže-li se, že je stížnost oprávněná, je vypracována kárná žaloba. Tato žaloba musí být podána do šesti měsíců ode dne, kdy se kárný žalobce o kárném provinění dozvěděl, nejpozději však do dvou let ode dne, kdy ke kárnému provinění došlo. Kárným žalobcem je předseda kontrolní rady Komory. O tom, zda se advokát dopustil porušení povinností uložených mu zákonem o advokacii a stavovskými předpisy, a o jeho případném kárném postihu rozhoduje kárná komise Komory. V její pravomoci však není rozhodovat o náhradě škody.

Pokud v souvislosti s poskytnutou službou advokát způsobí škodu, pak za ni sám plně odpovídá. Odmítne-li advokát škodu nahradit, musí poškozený svůj nárok proti advokátovi uplatnit přímo u soudu. Pro případ řízení o náhradě škody způsobené advokátem bylo panu A. Z. doporučeno zajistit si opět právní zastoupení a pro případ, že by se právních služeb nemohl domoci (byl odmítnut alespoň dvěma advokáty z jakéhokoliv důvodu), bylo mu doporučeno, v souladu s ustanovením § 18 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, aby požádal Komoru o určení advokáta.

Podnět sp. zn.: 5372/2002/VOP/DH

Základní odborová organizace se obrátila na veřejného ochránce práv se stížností na funkcionáře dalších dvou odborových organizací působících u téhož zaměstnavatele a na vedení celostátního odborového svazu. Namítala, že porušily zásadním způsobem právo na svobodné sdružování, garantované Listinou základních práv a svobod mj. tím, že jimi nově založenou odborovou organizací odmítly akceptovat. Stěžovala si i na ministerstvo, které jako zřizovatel zaměstnavatele, u něhož působí, nehodlalo jejich problém řešit zvážením odvolání vedení. Žádali veřejného ochránce práv o zjednání nápravy. Ochránce po provedeném rozboru vyslovil nedostatek své působnosti nejen k zásahu do vnitroodborových vztahů, ale také vůči jednání ministerstva s odbory, neboť nešlo o výkon státní správy.

Postavení a vymezení práv a povinností jednotlivých odborových organizací i jejich představitelů je zcela specifické a totéž platí o sdruženích odborových organizací, jakými

jsou odborové svazy. Náš právní řád neobsahuje přímou právní úpravu postavení a pravomocí odborových organizací, ani jejich struktur, které vytvářejí na základě koaličního práva, postavení odborů je proto nutno dovozovat z mezinárodněprávní úpravy. Podle článku 2 Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 87, o svobodě odborového sdružování, je právo odborově se organizovat podmíněno povinností se podřídit stanovám těchto organizací. V rovině vnitrostátní je svoboda odborového sdružování zaručena Listinou základních práv a realizována ustanoveními zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů. Jedná se tudíž o specifická občanská sdružení, jejichž vnitřní vztahy se řídí přijatými stanovami. Totéž platí o vztazích mezi odborovými organizacemi a vyššími odborovými strukturami. Ochránci do těchto vztahů nepřísluší vstupovat.

Uvedená úmluva výslovně zapovídá jakoukoli ingerenci státu do výkonu odborových práv. Ministerstvo proto nepochybovalo, když rozpory mezi vedením a odborovými organizacemi neřešilo. Vzhledem k tomu, že v tomto případě nevystupovalo jako orgán státní správy, není šetření jeho jednání ani v kompetencích veřejného ochránce práv.

Podnět sp. zn.: 2431/2003/VOP/ZS

Stěžovatelka se obrátila na veřejného ochránce práv se žádostí o posouzení nároku na odškodnění z Česko-německého fondu budoucnosti, který její žádosti o odškodnění z důvodu nasazení k výkonu nucené práce v místě bydliště nevyhověl, přestože jiným žadatelům nasazeným k nucené práci za stejných podmínek odškodnění přiznal. Odvolací komise zamítavé rozhodnutí potvrdila s odůvodněním, že německý zákon nebyl porušen. Ochránce jí poradil, jak má postupovat, a odškodnění jí bylo vyplaceno.

Veřejný ochránce práv paní D. K. vysvětlil, že činnost Česko-německého fondu budoucnosti nespadá do jeho působnosti, přesto v rámci dobrovolné součinnosti stav řízení u Česko-německého fondu budoucnosti prověřil a zjistil, že odvolací komise skutečně zamítavé rozhodnutí potvrdila. Za této situace ochránce stěžovatelce doporučil využít možnosti přezkoumání rozhodnutí centrálou německé nadace a předal jí kontaktní adresu sídla nadace v Berlíně. Toto doporučení stěžovatelce přineslo pomoc. Nadace přezkoumala řízení a vydala pokyn k urychlené revizi rozhodnutí. Česko-německý fond stěžovatelce odškodnění přiznal a za chybný postup se omluvil.

III. ZEVŠEOBECNĚNÍ POZNATKŮ Z ČINNOSTI

Zevšeobecnění poznatků získaných veřejným ochráncem práv při jeho činnosti a signalizace jeho výsledků Parlamentu je jedním z významných úkolů ochránce při předkládání souhrnné zprávy o činnosti za uplynulý rok. Upozorněním na nedostatky v právních předpisech, jejich neprovázanost nebo na nejasnosti při jejich aplikaci či interpretaci by měl naplňovat funkci zpětné vazby mezi mocí zákonodárnou a mocí výkonnou. Jako specifický orgán parlamentní kontroly, v pozici jeho „prodloužené ruky“, jak je označován v komentářích k zákonu, plní nezastupitelnou roli ve sledování společenského klimatu, zejména oblastí vyvolávajících nespokojenost občanů. K jeho úkolům patří nejen poukazování na jejich existenci, ale také definování příčin nepříznivého stavu a předkládání návrhů na jejich odstranění. Pro naslouchajícího zákonodávce by mohla být zdrojem informací pro plnění jeho poslání ku prospěchu jeho voličů.

K naplnění této povinnosti, kterou se veřejný ochránce práv odlišuje od jiných institucí poskytujících občanům poradenství k ochraně jejich práv, předkládá v této části okruhy problémů, v nichž sám nemůže zjednat nápravu.

V úvodních kapitolách této části proto veřejný ochránce práv současně informuje o vývoji v řešení problémů, na něž upozornil v obdobných kapitolách souhrnných zpráv za předchozí roky. Některé z nich se v mezidobí podařilo uspokojivě vyřešit, u některých nezbyvá než znovu konstatovat, že k jejich nápravě dochází jen pomalu a v některých případech reakce kompetentních orgánů ochránce vůbec nezaznamenal.

1. Vybrané poznatky ze souhrnné zprávy za rok 2001 – vývoj

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky vzala Souhrnnou zprávu o činnosti veřejného ochránce práv svým usnesením č. 2291 ze dne 3. května 2002 na vědomí a doporučila vládě České republiky, aby ji projednala a zvažila využití podnětů v ní obsažených.

Ke konci roku 2003 byl v jednotlivých okruzích problémů, ve zprávě za rok 2001 uváděných a ve zprávě za rok 2002 připomenutých, následující vývoj:

1.1 Postavení a činnost Pozemkového fondu

V souhrnné zprávě veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2001, a opakovaně v roce 2002, byly uvedeny poznatky k postavení a činnosti Pozemkového fondu při realizaci převodů náhradních pozemků oprávněným osobám podle zákona č. 229/1991 Sb., o půdě, jimž vznikl nárok na bezplatný převod náhradního pozemku za pozemek, který jim nemohl být vydán v restituci. Mimo jiné se v ní konstatovalo, že současný stav právní úpravy, a ještě výrazněji stav praxe, neumožňují rychlé a efektivní dořešení dosud nespokojených právních nároků na poskytnutí náhradních pozemků oprávněným osobám, jejichž restituční nárok byl potvrzen rozhodnutím pozemkových úřadů, avšak původní pozemky jim nebyly vydány.

Veřejný ochránce práv podporoval myšlenku přijetí takových změn dosavadní právní úpravy, která by jasně a jednoznačně upravila mechanismus poskytování náhrad za nevydané pozemky a zaručila tak realizaci přednostního práva oprávněných osob, původních vlastníků, na převod náhradních pozemků. Jedině v upřednostnění oprávněných osob, původních vlastníků, před ostatními zájemci o státní zemědělskou půdu, by podle názoru ochránce mohlo dojít k definitivní nápravě křivd, kterých se stát na těchto osobách, resp. na jejich předchůdcích, dopustil.

V období, které uplynulo od předložení souhrnné zprávy veřejného ochránce práv činnosti za rok 2002, došlo ke změně právní úpravy. Novela zákona č. 95/1999 Sb., o prodeji půdy, provedená zákonem č. 253/2003 Sb., účinná od 6. 8. 2003, přinesla nové znění § 7 odst. 5 s úpravou práva přednosti zájemce o půdu – oprávněné osoby, před ostatními zájemci. Nově stanoveným kritériem přednosti oprávněné osoby s vazbou nároku na lokalitu, kde se nacházejí pozemky k prodeji, přinesla příznivý obrat v procesu uspokojování nároků oprávněných osob. Týmž zákonem byl změněn i zákon č. 229/1991 Sb., o půdě, stanovením doby dvou let, v níž má oprávněná osoba právo na převod pozemku ve vlastnictví státu a v případě, že nárok byl uplatněn před účinností této novely, nebo rozhodnutí Pozemkového úřadu nabylo právní moci před její účinností, lhůta pro převod pozemku končí dnem 31. prosince 2005. Cílem těchto změn je v dohledné době

dokončit proces vypořádání restitučních nároků. Změna právní úpravy se blíží představě ochránce o přijetí opatření k urychlení vypořádání restitučních nároků. Zaznamenal, že počet žádostí o pomoc při převodu náhradního pozemku ve srovnání s předcházejícími roky se v roce 2003 snížil.

Činnost Pozemkového fondu zůstává nadále vyňata z působnosti veřejného ochránce práv i jiných kontrolních mechanismů.

1.2 K postupu zemědělských družstev při vypořádání majetkových podílů oprávněných osob

Obdobně jako v souhrnné zprávě za rok 2001 a 2002 musí veřejný ochránce práv konstatovat, že ani v současné době žádný právní předpis neupravuje způsob vypořádání majetkových podílů oprávněných osob. Znamená to, že jejich postavení ve vztahu k družstvům se s postupem doby, po kterou není záležitost dostatečným způsobem právně upravena, fakticky zhoršuje. Přesto, že jim stát zákonem přiznal právo na vypořádání za majetek, který v minulosti pozbyli, žádným způsobem již nezajistil, aby toto právo mohlo být fakticky realizováno a existovala možnost domoci se vlastního plnění. Typické případy dokumentující popsany stav obsahuje Zvláštní část této zprávy.

Ze zákona č. 42/1992 Sb., o úpravě majetkových vztahů a vypořádání majetkových nároků v družstvech, vznikly oprávněným osobám pohledávky vůči existujícím zemědělským podnikům, zpravidla družstvům, které však v převážné většině nikdy neměly a nemají k dispozici finanční prostředky na vypořádání majetkových podílů. Takto v roce 1992 vytvořená „naděje“ pro oprávněné osoby, resp. zákonem založené „právo“, nemůže dosáhnout svého naplnění, neboť je v praxi konfrontováno s objektivní realitou spočívající v nedostatku finančních prostředků právě u těch, kteří byli zákonem označeni za povinnou osobu.

Přestože vláda ve svém programovém prohlášení uvádí, že dokončí restituční a transformační procesy v zemědělství, současný právní stav ničím nenasvědčuje tomu, že by tento záměr byl realizován, není-li tím myšleno běžné odkázání oprávněných osob na výsledky probíhajících likvidací a konkurzů družstev. Transformační proces tak doposud rozhodně ukončen není a zájem řešit zákonné nároky oprávněných osob ze strany družstev je mizivý. Veřejnému ochránci práv se proto i nadále jeví jako potřebné, aby zákonodárce, jestliže se již jednou rozhodl přiznat oprávněným osobám právo na vypořádání, aniž prokazatelně dostatečným způsobem zajistil podmínky pro jeho realizaci, odpovídajícím způsobem na tento stav urychleně reagoval.

1.3 K zajištění realizace trestu vyhoštění a institutu vyhošťovací vazby

Vzhledem k neuspokojivé situaci ohledně vyhošťovacích vazeb a výkonu trestu vyhoštění, zmíněné již ve zprávách z roku 2002 a 2001, se veřejný ochránce práv rozhodl využít svého práva podávat doporučení ke změně právního předpisu a ve smyslu ustanovení § 22 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, v platném znění, se obrátil na vládu s doporučením na změnu trestního řádu a zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, v platném znění, (dále jen „zákon o výkonu vazby“). Jako vhodná byla navržena především výslovná úprava vyhošťovací vazby, resp. řízení o vyhošťovací vazbě v trestním řádu a taková úprava výkonu vyhošťovací vazby v zákoně o výkonu vazby, která by odpovídala účelu tohoto omezení osobní svobody. Současně byla vláda upozorněna na potřebu zajištění kvalitnější meziresortní spolupráce a vzájemné součinnosti zainteresovaných orgánů a upřesnění postupů vedoucích k výkonu trestu vyhoštění prostřednictvím interních předpisů.

K doporučení veřejného ochránce práv přijala vláda usnesení ze dne 30. června 2003 č. 646, z kterého vyplývá, že byl plně akceptován návrh na úpravu výkonu vyhošťovací vazby; v této souvislosti byla navržena a schválena nová ustanovení zákona o výkonu vazby upravující oddělené umístování osob ve vyhošťovací vazbě a jejich zařazování do oddělení výkonu vazby se zmírněným režimem. Předmětná ustanovení byla navržena a schválena v rámci vládního návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (sněmovní tisk č. 353; senátní tisk č. 227).

Návrhy ochránce na změnu trestního řádu byly přijaty jako přínosné a přesto, že se veřejný ochránce práv domáhal, aby na jeho doporučení bylo reagováno již dílčí novelou

stávajícího trestního řádu, vláda ministru spravedlnosti uložila, aby je zvažil a promítl až do připravované rekonstrukce trestního řádu.

Na základě poznatků a iniciativy veřejného ochránce práv přijalo trestní kolegium Nejvyššího soudu České republiky v roce 2003 dvě sjednocovací stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech týkajících se vyhošťovací vazby a výkonu trestu vyhoštění. První stanovisko ze dne 17. dubna 2003 (sp. zn.: Tpjn 310/2001) se týká kolize azylového řízení s realizací trestu vyhoštění a Nejvyšší soud přijal závěr, že probíhající azylové řízení nebrání výkonu trestu vyhoštění. V případě druhého stanoviska ze dne 5. listopadu 2003 (sp. zn.: Tpjn 303/2003), které se zabývá maximální zákonnou délkou vyhošťovací vazby a výsledkem odsouzení v případě rozhodování o jeho vzetí do vyhošťovací vazby, byl přijat závěr, že odsouzený musí být před rozhodnutím o vyhošťovací vazbě vyslechnut a že délku vyhošťovací vazby nelze ve smyslu ustanovení § 71 odst. 9 trestního řádu krátit o jednu třetinu.

1.4 Praktické dopady Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení na tzv. „slovenské důchody“

Přes pokračující snahy veřejného ochránce práv o změnu situace je nutno připustit, že v této oblasti nedošlo k významnějšímu posunu. I nadále přetrvávají problémy, které byly popsány již v předchozích dvou zprávách o činnosti.

Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR i nadále setrvává na své představě o správné aplikaci zmíněné smlouvy ve spojení se zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a to i přesto, že dne 3. června 2003 konstatoval Ústavní soud ČR v nálezu II. ÚS 405/02, že postup České správy sociálního zabezpečení v případě důchodové věci stěžovatele, který se na Ústavní soud obrátil právě se stížností na aplikaci smlouvy, není podle práva. Reakce Ministerstva práce a sociálních věcí, potažmo České správy sociálního zabezpečení, na zmíněný nálezh spočívá podle názoru ochránce především ve shromažďování argumentů, proč z nálehu není možné vyvodit obecný nebo zvláštní způsob aplikace důchodových předpisů v budoucnosti tak, jak svým nálehem Ústavní soud zamýšlel, a je z ní zřejmý zájem na zachování statu quo. Obdobného dojmu nabyl ochránce i z pracovní schůzky na téma slovenských důchodů, která se uskutečnila se zástupci Ministerstva práce a sociálních věcí dne 12. května 2003 v Brně.

V této souvislosti je třeba za poněkud problematickou označit skutečnost, že Ministerstvo práce a sociálních věcí postupem doby svou argumentaci neustále rozšiřuje, nové argumenty posléze doplňuje a na výzvy rozšiřuje, což značně komplikuje možnost zaujmout k nim ze strany ochránce jednoznačné a kvalifikované stanovisko.

Na poslední žádost ochránce o zaslání komplexního rozboru problematiky slovenských důchodů ze dne 17. prosince 2003 zaslal ministr práce a sociálních věcí informační brožuru, kterou Ministerstvo práce a sociálních věcí v roce 2003 vydalo a v níž se snaží o vysvětlení svého pohledu na všechna problematická témata, která jsou v souvislosti s aplikací smlouvy zmiňována. Ochránci nezbývá než vyjádřit naději, že se jedná o skutečně komplexní pohled, z něhož bude možno vyjít při tvorbě ochránčova konečného právního stanoviska.

Prozatím však nemá ochránce důvod nic měnit na svém původním předběžném závěru, který vyjádřil i ve své zprávě o činnosti za rok 2001 a 2002, tj. přesvědčení, že aplikace platné právní úpravy důchodového pojištění nemůže vést k tomu, aby čeští rezidenti pobírající důchodové dávky od slovenského nositele důchodového zabezpečení byli aplikací smlouvy poškozováni oproti stavu bezsmluvnímu.

1.5 Činnost úřadů práce podle zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti

V souhrnné zprávě za rok 2001 a opakovaně pak v roce 2002 veřejný ochránce práv upozornil na nedůslednost a neprovázanost platné právní úpravy zákona o zaměstnanosti a předpisů souvisejících, v nichž spatřoval jednu z příčin zjišťovaných aplikačních problémů a nejednotnosti postupu úřadů práce při realizaci práva občanů na zaměstnání. Konstatoval, že tato opakovaně novelizovaná právní úprava vyžaduje komplexní rekonstrukci. Proto veřejný ochránce práv uvítal přípravu vládního návrhu nového zákona o zaměstnanosti a zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zaměstnanosti.

Veřejný ochránce práv byl přizván k meziresortnímu připomínkovému řízení k předmětnému návrhu zákona. V jeho rámci uplatnil 18 zásadních a doporučujících připomínek, z toho 2 souhrnné. V průběhu vypořádání bylo v případě 15 připomínek veřejnému ochránci práv předkladatelem vyhověno či jinak vyřešeno k dosažení požadovaného cíle, zbylé tři významné připomínky, jejichž promítnutí do návrhu zákona považuje z pohledu praxe za nezbytné, předložil ochránce k jednání Legislativní rady vlády.

Obecně lze konstatovat, že návrh zákona považuje ochránce za velký posun oproti stávající právní úpravě. Ochránce požadoval, aby nová právní úprava jasně vymezovala práva a povinnosti účastníků, zejména přesné definování prostoru pro rozhodovací činnost a správní uvážení úřadů práce a dalších správních orgánů, které budou na základě tohoto zákona postupovat a vydávat správní rozhodnutí. Navrhovaná úprava je schopna tyto požadavky naplnit, obsahuje zejména zakotvení některých nových institutů, zpřesnění, definování a precizování řady dosavadních pojmů a institutů v dané oblasti, včetně některých z těch, jejichž řešení v průběhu své činnosti požadoval. Mimo jiné i problematika, na kterou ochránce upozorňoval ve svých předchozích souhrnných zprávách, tj. nedostatečně provázaná úprava pojmu vážné důvody, pro které uchazeč není schopen přijmout zaměstnání, byla v rámci připomínkového řízení uspokojivě vyřešena podle návrhu veřejného ochránce práv. Uspokojivě vyřešena byla také připomínka k postavení statutárních orgánů obchodních společností a družstev ve vztahu k evidenci uchazečů o zaměstnání.

I když výsledná podoba návrhu zákona může v průběhu legislativního procesu doznat ještě řady změn, ochránce věří, že nová podoba zákona o zaměstnanosti bude schopna vytvořit právní prostředí pro spravedlivější a zejména jednotnou aplikační a interpretační praxi.

1.6 Postavení osob oprávněných k pobírání náhrady za ztrátu na výděлку po skončení pracovní neschopnosti

Již ve zprávě za rok 2001 veřejný ochránce práv doporučoval k řešení problému, které vznikají při aplikaci stávající právní úpravy poskytování odškodnění zaměstnancům, kterým vznikl pracovní úraz nebo nemoc z povolání a z tohoto titulu pak nárok na odškodnění. Na nutnost řešení této problematiky znovu upozorňoval ve zprávě za rok 2002.

Konstatoval, že konstrukce právní úpravy a zejména výpočet výše odškodnění jsou podle jeho poznatků nejen složité, ale vykazují znaky bezpochyby zastaralých a překonaných principů, které nereflektují další důležité aspekty a rizika změněného společensko-ekonomického prostředí, v němž se v současnosti pracovněprávní vztahy odehrávají. Specifickou a zvláště postiženou skupinou jsou zaměstnanci (zpravidla bývalí), u nichž ke škodní události, tj. k pracovnímu úrazu nebo k zjištění nemoci z povolání došlo před 1. lednem 1993, kdy odpovědnostní vztah vznikl vůči zaměstnavatelům, u nichž došlo k transformaci či jiné organizační změně a jsou v platební neschopnosti, v úpadku a byl na ně prohlášen konkurz. Správce konkurzní podstaty zpravidla přestane odškodnění poskytovat a ve velké většině případů se tito vesměs invalidní občané, dostávají do sociální tísně a jsou odkázáni na sociální dávky. U zaměstnanců, kterým nárok na náhradu za ztrátu na výděлку vznikl před 1. lednem 1993, tyto nároky nepřecházejí na pojišťovnu jako v ostatních případech, ale přebírá je stát, prostřednictvím Ministerstva práce a sociálních věcí, ovšem teprve od chvíle, kdy zaměstnavatel právně zanikl bez právního nástupce. Do doby, než proběhne konkurzní řízení a zaměstnavatel je vymazán z obchodního rejstříku, není tento nárok realizován. V mnohých případech to představuje dobu i několika let, což má výrazné sociální dopady.

Veřejný ochránce práv konstatoval, že stát v tomto případě v jistém smyslu přесouvá negativní břemeno důsledků konkurzního řízení na ty, které má institut přechodu povinnosti před negativními důsledky zániku zaměstnavatele bez právního nástupce chránit. Zároveň dochází i k nerovnému postavení a přístupu k právům u osob, které splňují stejné podmínky (nárok na výplatu náhrady za ztrátu na výděлку a prohlášení konkurzu na zaměstnavatele), jen proto, že u jedněch vznikl jejich pracovněprávní nárok před rokem 1993.

Nastíněná problematika patří k těm, v nichž se nepříznivý stav nepodařilo odstranit. Veřejný ochránce práv byl Ministerstvem práce a sociálních věcí přizván ke spolupráci na návrhu nové právní úpravy pracovního práva, práce na komplexní rekodifikaci však postupují kupředu pomalu. V současné době je věcný záměr nového zákoníku práce ve stádiu meziresortního připomínkového řízení.

Druhý z uvedených problémů je řešen ad hoc žádostmi o udělení výjimky ministrem. Nezbytnost dořešení tedy přetrvává do dalších období.

2. Reakce na vybrané poznatky ze souhrnné zprávy za rok 2002

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky vzala Souhrnnou zprávu o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2002 na vědomí usnesením č. 513 ze dne 28. května 2003.

Senát Parlamentu České republiky vzal Souhrnnou zprávu o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2002 na vědomí svým 135. usnesením ze dne 22. května 2003.

2.1 Odstranění ekologické zátěže a sanace kontaminovaných lokalit

Ve věci sanace velmi vážně kontaminovaných lokalit došlo v roce 2003 poté, kdy Ministerstvo financí nesouhlasilo se stejnojmenným programem Ministerstva životního prostředí, k následujícímu vývoji. Existuje seznam Priorit pro odstraňování starých ekologických zátěží a Ministerstvo životního prostředí zde může v rámci spolupráce s Fondem národního majetku, který se má seznamem řídit, doporučovat upřednostnění některých sanací.

Podle informací ministra životního prostředí poskytnutých veřejnému ochránci práv v roce 2003 činí suma celkových garancí fondu, která vyplývá z ekologických smluv uzavřených v minulosti mezi fondem a vlastníky kontaminovaných nemovitostí, především v průmyslových provozech, 144 miliardy Kč. Tato částka tak představuje potřebu prostředků, které by měly být na odstranění starých ekologických zátěží fondem na základě shora uvedených smluv vynaloženy.

Pro účely řešení aktuálních havárií ohrožujících povrchové a podzemní vody v případech, kdy původce nelze určit, mělo Ministerstvo životního prostředí jako po zrušených okresních úřadech ve svém rozpočtu rezervu pro rok 2003 ve výši 50 mil. Kč, a to podle ustanovení § 42 odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů. Tato částka, určená zákonem od 1. 1. 2003 pro celé území státu, odpovídala výši, kterou měl před 1. 1. 2003 mít vyčleněnu pouhý jeden okresní úřad pro své správní území. Vzhledem k tomu, že ze strany Ministerstva financí rozpočty okresních úřadů v těchto částech nebyly naplňovány, docházelo v minulosti k řadě nesystémových řešení. Po doplňkových dotacích z Ministerstva financí se celková suma Ministerstva životního prostředí pro rok 2003 zvýšila na 62,5 mil. Kč. Tento stav byl z hlediska zajištění ochrany životního prostředí neudržitelný a výše uvedená částka 50 mil. Kč, kterou mělo Ministerstvo životního prostředí k dispozici, se jevila jako nedostatečná. Veřejný ochránce práv na to upozornil ve své předcházející souhrnné zprávě.

Změnu přinesla novela zákona o vodách, provedená zákonem č. 20/2004 Sb., která vstoupila v účinnost dnem 23. ledna 2004. Namísto Ministerstva životního prostředí nyní rozpočtovou rezervu vytvářejí všechny kraje, neboť právě ty mají dostatečné informace o závažnosti případů ve své územní působnosti. Ke zmírnění dopadu vázání značného objemu prostředků v rozpočtech krajů jako rezervy byla částka zvláštního účtu upřesněna do doplňované roční výše 10 mil. Kč jako přijatelný objem k řešení neočekávaných havárií způsobujících znečištění v případech, kdy nebude zjištěn původce. Objem prostředků, využitelných v celé České republice k řešení havárií, ohrožujících povrchové a podzemní vody tak byl de facto zvýšen o 90 mil. Kč na celkových 140 mil. Kč.

2.2 Právo pacientů a pozůstalých blízkých osob na poskytnutí informací shromážděných ve zdravotnické dokumentaci

V souhrnné zprávě za rok 2002 veřejný ochránce práv upozornil na závažnou, i mediálně prezentovanou, problematiku poskytování informací ze zdravotnické dokumentace pacientům a v případě jejich úmrtí osobám blízkým. Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidí, stanoví právo pacienta, případně zákonných zástupců pacienta, na poskytnutí veškerých informací shromážděných ve zdravotnické dokumentaci vedené o jeho osobě a v jiných zápisech, které se vztahují k jeho zdravotnímu stavu. Jelikož však není dosud výslovně upraveno, jakou formou mají být tyto informace poskytnuty, lze se v praxi setkat s různým přístupem k této problematice.

Zatímco některá zdravotnická zařízení umožňují pacientům bez problémů nahlédnout do zdravotnické dokumentace i pořídit si její kopii, jiná jsou ochotna podat pouze stručnou ústní informaci. Jakékoliv omezení poskytnutí informací je však v rozporu jak s citovaným zákonem, tak i s Úmluvou o lidských právech a biomedicině, dle nichž má pacient právo na poskytnutí všech informací, které jsou o něm shromážděny ve zdravotnické dokumentaci. Je třeba připomenout, že povinnost mlčenlivosti je stanovena výhradně v zájmu ochrany pacienta. Obdobně rozdílný je dosud i přístup k osobám blízkým zemřelému pacientovi. Přestože by na základě Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách vyjadřující právo na ochranu života a zdraví a platného občanského zákoníku mělo být požadavku pozůstalých vyhověno, v praxi tomu tak často nebývá. Důvodem je mj. skutečnost, že tato problematika není nikde výslovně upravena.

Na základě vyrozumění veřejného ochránce práv o porušování osobnostních práv pozůstalých blízkých osob uložila v lednu 2003 vláda České republiky ministryni zdravotnictví, aby předložila návrh změny zákona tak, aby zaručoval právo blízkých osob zemřelého pacienta na přístup k veškerým informacím shromážděným ve zdravotnické dokumentaci vedené o jeho osobě a v jiných zápisech, které se vztahují k jeho zdravotnímu stavu, příčinám a okolnostem jeho úmrtí, s výjimkou případů, kdy pacient vyjádřil za svého života nesouhlas se zpřístupněním informací.

V návrhu zákona o zdravotní péči, který ministerstvo vypracovalo, je již uvedena problematika řešena jak ve vztahu k pacientovi, tak i ve vztahu k osobám blízkým v případě, že pacient zemřel.

2.3 Možnost úhrady léčby z veřejného zdravotního pojištění jinak nehrazené

Ve zprávě ochránce za rok 2002 bylo konstatováno, že platná právní úprava umožňuje, aby v praxi docházelo k nerovné dostupnosti zdravotní péče v případě, že pacient potřebuje péči jinak zdravotní pojišťovnou nehrazenou.

Dle ustanovení § 16 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, hradí ve výjimečných případech zdravotní pojišťovna zdravotní péči jinak zdravotní pojišťovnou nehrazenou, je-li její poskytnutí z hlediska zdravotního stavu pojištěnce jedinou možností zdravotní péče. Poskytnutí zdravotní péče je v takovém případě, s výjimkou situace, kdy hrozí nebezpečí z prodlení, vázáno na předchozí souhlas revizního lékaře.

Veřejný ochránce práv provedl v minulém roce z vlastní iniciativy další šetření, z něhož vyplynulo, že revizní lékař zdravotní pojišťovny zamítl automaticky bez výjimky větší množství žádostí o úhradu dle citovaného ustanovení zákona, podaných renomovanými zdravotnickými zařízeními, zatímco revizní lékaři téže zdravotní pojišťovny z jiných míst republiky několika obdobným žádostem vyhověli právě s ohledem na zdravotní stav konkrétního pacienta. V daném případě šlo o finančně náročnou léčbu, kterou si někteří pacienti následně sami uhradili, jiným to jejich sociální situace nedovolila. Lze se jen domnívat, že zamítnutí žádostí oním revizním lékařem bylo motivováno především ekonomickou situací zdravotní pojišťovny.

Článek 31 Listiny základních práv a svobod stanoví, že každý má právo na ochranu zdraví a že občané mají na základě veřejného pojištění nárok na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky za podmínek, které stanoví zákon. U léčby jinak nehrazené se jeví jako žádoucí, aby k zajištění objektivnosti posouzení a rozhodnutí existovala možnost přezkumu rozhodnutí revizního lékaře v případě zamítnutí žádosti. Tím by mělo být vyloučeno zamítnutí žádostí z důvodů, které zákon nepředpokládá. Žádost by mohl v přiměřené lhůtě posoudit určitý kontrolní orgán nezávislý na příslušné zdravotní pojišťovně, složený např. ze zástupců zdravotní pojišťovny, Ministerstva zdravotnictví a odborných společností, který by posoudil, zda se v daném konkrétním případě jedná o jediný možný způsob léčby vedoucí ke zlepšení či alespoň zachování zdravotního stavu pacienta, či nikoliv.

Neexistence kontrolního mechanismu nezávislého na zdravotní pojišťovně umožňuje, že v praxi může docházet k zamítnutí žádosti o úhradu jinak nehrazené zdravotní péče z jiných důvodů, než zákon předpokládá. Například u finančně náročné léčby to mohou být důvody ekonomické.

Do doby zpracování této zprávy nedošlo ke změně právní úpravy, proto tato záležitost zůstává dosud nedořešena.

2.4 Porušení povinnosti rodičů nechat očkovat své dítě

Veřejný ochránce práv ve zprávě za rok 2002 upozornil na uvedenou problematiku související s povinným očkováním. Podle platné právní úpravy jsou osoby hlášené k trvalému pobytu na území České republiky a cizinci, jimž byl na území České republiky povolen dlouhodobý pobyt, povinni podrobit se v upravených případech a termínech stanovenému druhu pravidelného očkování. Za splnění povinnosti podrobit se pravidelnému očkování osoby mladší 15 let odpovídají její zákonní zástupci. Očkování se neprovádí pouze při zjištění imunity vůči infekci nebo zjištění zdravotního stavu, který brání podání očkovací látky, tj. v případě trvalé kontraindikace.

Veřejný ochránce práv se i v loňském roce setkal s podněty rodičů, kteří odmítali nechat očkovat své dítě. Zjistil, že nejčastějším důvodem jsou obavy o zdraví dítěte v důsledku vedlejších účinků vakcín. Tyto vycházejí z nejrůznějších informací i z předchozích zkušeností jich samotných či jejich známých. Neposkytnutí dostatku kvalifikovaných informací ze strany zdravotnických zařízení či orgánů ochrany veřejného zdraví a neochota přistupovat ke každému případu individuálně rodiče následně spíše utvrdí v jejich postoji.

Z poznatků ochránce vyplývá, že často pouhé odmítnutí očkování dítěte bývá automaticky považováno za nedostatečnou péči rodičů o dítě. Rodičům odmítajícím očkování pak bývá bez bližšího zkoumání důvodů, které je k odmítání očkování vedou, vyhrožováno nejen pokutou, ale i umístěním dítěte do ústavní péče. Takový postup je třeba označit za nepřijatelný. Uvedený postup by byl v rozporu se zájmem dítěte, tedy i v rozporu s Úmluvou o právech dítěte. Ochránce je přesvědčen, že k jednotlivým případům odmítání očkování je vhodné přistupovat individuálně, informovat rodiče kvalifikovaně o dané problematice, zabývat se důvody, které je k odmítnutí očkování vedou a zvážit v odůvodněných případech možnost udělení výjimky. Pouze zjevně neodůvodněné nerespektování povinnosti ze strany rodičů by v případě selhání možnosti dohodnout se s nimi mělo být sankcionováno přiměřenou pokutou jakožto jedinou možnou sankcí.

Koncem roku 2002 začal na Ministerstvu zdravotnictví pracovat poradní orgán ministryně pro preventabilní nákazy, který by měl mimo jiné jednat i o povolování výjimek indikací pro očkování. První případ žádosti o výjimku však má být projednáván až začátkem roku 2004. Jelikož Ministerstvo zdravotnictví připravuje novelu zákona o ochraně veřejného zdraví, lze na základě rozboru současné situace spatřovat jako vhodné řešení zapracování možnosti této výjimky do připravované novely. Veřejný ochránce práv bude začlenění tohoto ustanovení do zákona prosazovat.

2.5 Interpretace právní úpravy při stanovení povinnosti vlastníkům nemovitostí při odstraňování závad ve schůdnosti chodníků v zastavěném území obce

V Souhrnné zprávě o činnosti za rok 2002 upozornil veřejný ochránce práv na nedostatky v zákonné úpravě předmětných povinností, která vyvolává interpretační a aplikační potíže, s nimiž se občané na něho obraceli. Situace zůstala nezměněna.

V průběhu roku 2003 obdržel veřejný ochránce práv opět další podněty ve věci odstraňování a zmírňování závad ve schůdnosti chodníků způsobených povětrnostními situacemi. Ustanovení § 27 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, stanoví vlastníku nemovitosti, která v zastavěném území obce hraničí se silnicí nebo s místní komunikací, odpovědnost za škody, jejichž příčinou byla závada ve schůdnosti na přilehlém chodníku, která vznikla znečištěním, náledím nebo sněhem, pokud neprokáže, že nebylo v jeho možnostech tuto závadu odstranit; u závady způsobené povětrnostními situacemi a jejich důsledky takovou závadu zmírnit. Tato úprava na rozdíl od úpravy předchozí (zákon č. 135/1961 Sb.) nezakotvila výslovnou povinnost vlastníka zajišťovat schůdnost chodníku, jelikož tato „nucená práce na cizím majetku“ nebyla podle některých právníků v souladu s Listinou základních práv a svobod. Tímto postupem se ovšem problémem nevyřešil, ale naopak se otevřel další prostor pro protichůdné názory.

Podle ustanovení § 27 odst. 7 cit. zákona mohou obce stanovit nařízením rozsah, způsob a lhůty odstraňování závad ve schůdnosti místních komunikací a průjezdných úseků silnic. Obce při nesplnění takto stanovené povinnosti pak návazně postupují podle ustanovení § 46 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích a postihují vlastníky za porušení nařízení obce.

Proti tomuto postupu však protestují stěžovatelé, kteří namítají, že není možno stanovit nařízením obce povinnost tam, kde ji nestanoví zákon, na základě kterého je nařízeno vydáváno. Tento názor vychází z argumentace, že zákon o pozemních komunikacích obsahuje toliko speciální úpravu odpovědnosti za škodu, ze které nelze dovozovat přímou povinnost vlastníka nemovitosti. Ten pouze riskuje náhradu škody, pokud by došlo na neudržovaném chodníku ke zranění. S odkazem na článek 11 Listiny základních práv a svobod někteří zastánci výše zmíněného názoru dovozují existenci povinnosti údržby chodníku spíše jeho majiteli, neboť „vlastnictví zavazuje“ a nelze požadovat, aby někdo prováděl na vlastní náklady a bez přiměřeného ohodnocení pracovního výkonu činnost ve prospěch druhého.

Praktici, kteří prosazují názor podporující postup obcí, argumentují tím, že není v současných silách měst zabezpečit schůdnost všech chodníků v přijatelných časových lhůtách. Povinnost je podle nich založena již samotným charakterem odpovědnostních ustanovení, kdy „každý je povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí“ (§ 415 Občanského zákoníku). Dochází tak k určitému upřednostnění veřejného zájmu na schůdnosti chodníků a na ochraně zdraví jejich uživatelů před hájením práv majitelů nemovitostí sousedících v zastavěném území obcí se silnicí nebo místní komunikací. Takovouto úpravu ostatně umožňuje Listina základních práv a svobod ve svém čl. 9 odst. 2 písm. d) jako jednu z výjimek ze všeobecného zákazu nucených prací nebo služeb, ovšem pouze pod podmínkou, že jde o jednání uložené zákonem pro ochranu života, zdraví nebo práv druhých.

Veřejný ochránce práv, jak již upozornil ve své minulé souhrnné zprávě, nachází v současné právní úpravě této problematiky dva zásadní nedostatky:

- povinnost odstraňovat závady ve schůdnosti chodníků není majitelům nemovitostí sousedících se silnicí nebo místní komunikací stanovena přímo a výslovně zákonem o pozemních komunikacích a je třeba ji složitě dovozovat z občanského zákoníku, přičemž tento výklad je občas teoretiky zpochybňován,
- příslušné ustanovení zákona o pozemních komunikacích upravuje problematiku pro případy nemovitostí sousedících se silnicí či místní komunikací, avšak na případy veřejně přístupných účelových komunikací se nevztahuje.

Na základě výše uvedených skutečností veřejný ochránce práv opakovaně upozorňuje na tyto nesrovnalosti.

2.6 Dvojití státní občanství

V části souhrnné zprávy za rok 2002 byla zmíněna podání týkající se státního občanství, jejichž společným rysem je kritika právní úpravy, která značně omezuje možnosti dvojitího státního občanství. Ve zprávě bylo poukázáno na přísnost české státoobčanské právní úpravy, založené na principu výhradně jednoho státního občanství.

Dne 29. 10. 2003 nabyl účinnosti zákon č. 357/2003 Sb., který novelizoval zákon o nabývání a pozbytvání státního občanství České republiky. Tato rozsáhlá novela dále významně rozšířila možnosti dvojitího státního občanství. Umožňuje získat české státní občanství mnohým osobám, které se na ochránce v předchozích letech obrátily. Jde např. o bývalé občany ČSFR a ČR, kterým bylo slovenské občanství uděleno v mezidobí od 1. 1. 1994 do 2. 9. 1999. Další problém, zmíněný v loňské zprávě ochránce, se vyřešil částečně. V zákoně je nyní přesněji formulována výjimka z obecného pravidla o pozbytí českého státního občanství nabytím cizího na vlastní žádost pro případ nabytí cizího občanství v souvislosti s uzavřením manželství s cizím státním občanem.

Ve zprávě o činnosti za rok 2002 ochránce poukázal také na skupinu osob, bývalých československých občanů, kteří odešli do ciziny před rokem 1989 a české státní občanství ztratili z různých důvodů až po 28. 3. 1990. Recentní novela této skupině získat dvojití státní občanství neumožňuje. Někteří senátoři vycházejí našim bývalým občanům vstříc a navrhují novelizovat zákon č. 193/1999 Sb. o státním občanství některých bývalých československých státních občanů (senátní tisk č. 270). Ani nejnovější legislativní iniciativa senátorů však nezohledňuje případy, o nichž byla zmínka již v loňské zprávě ochránce, kdy úzký vztah bývalého čs. a slovenského státního občana je dán existujícím manželstvím s českým občanem, uzavřeným v cizině ještě za trvání federace. Jako poznatek z podnětu doslého ochránce v roce 2003 lze poukázat i na státoobčanskou situaci dětí, jejichž rodiče nabyli zpět české státní občanství podle zákona č. 88/1990 Sb. Kdyby rodiče této možnosti nevyužili a požádali o navrácení českého státního občanství až podle

pozdějšího zákona č. 193/1999 Sb. mohly být děti zahrnuty do jejich prohlášení o nabytí českého občanství. Podle zákona č. 88/1990 Sb. to možné nebylo. Tyto děti jsou tak paradoxně „trestány“ za to, že jejich rodiče využili po roce 1989 první možnost, jak získat zpět české občanství.

Všechny dosavadní novely zákona o nabývání a pozbytování českého státního občanství upravují pouze výjimky ze zásady výhradně jediného státního občanství. Z poznatků ochránce vyplývá, že česká státoobčanská úprava by měla být založena spíše na opačném principu. Postupné rozšiřování možností dvojího státního občanství je jistě pozitivním jevem. Je však třeba si uvědomit, že se tím zvyšuje pocit nerovnosti a diskriminace u osob, které mají k České republice silné pouto a na něž se žádná z novel nevztahuje.

Lze příznivě vnímat, že vláda svým usnesením č. 186 z února 2003 uložila prvnímu místopředsedovi vlády a ministru vnitra provést komplexní analýzu právní úpravy nabývání a pozbytování státního občanství a v jejím rámci zhodnotit otázky tzv. dvojího občanství a výsledky této analýzy, případně společně s návrhem nové koncepce právní úpravy státního občanství, předložit vládě do 30. 6. 2005.

2.7 Domnělé státní občanství

Ve zprávě veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2002 bylo poukázáno na případy osob, mylně považovaných úřady za české státní občany. Právní úprava České republiky nestanoví pravidla pro řešení takových situací. Ministerstvo vnitra v korespondenci s ochráncem ke konkrétnímu případu připustilo, že u některých osob, které žily dlouhou dobu na území ČR v dobré víře, že jsou českými občany, by bylo možno uvažovat o zjednodušeném způsobu nabytí občanství či uznání kontinuity českého občanství, a to na podkladě jejich projevu vůle. Podle sdělení prvního místopředsedy vlády a ministra vnitra bude tato otázka předmětem analýzy právní úpravy na úseku státního občanství, kterou ministerstvo vnitra připravuje na základě shora uvedeného usnesení vlády č. 186 z února 2003.

2.8 Postavení cizinců s vízem za účelem strpění pobytu

V souhrnné zprávě za rok 2002 veřejný ochránce práv upozornil na neuspokojivou sociální situaci cizinců, kterým bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu. V této souvislosti považuje veřejný ochránce práv za velmi pozitivní vládní návrh nového zákona o zaměstnanosti, který umožňuje této kategorii cizinců přístup na český trh práce bez předchozího zkoumání tohoto trhu.

Je však třeba opětovně poukázat na skutečnost, že ne všichni cizinci s vízem za účelem strpění pobytu budou výdělečně činní, že nárok na dávky státní sociální podpory může vzniknout až po uplynutí 365 dní pobytu na území České republiky a nárok na dávky sociální péče je až na výjimky vázán na trvalý pobyt. Proto by bylo vhodné umožnit této skupině cizinců nejen přístup k zaměstnání, ale také vhodným způsobem dořešit přístup k systému sociálního zabezpečení a sociální pomoci.

2.9 Situace v zařízeních pro zajištění cizinců a realizace správního vyhoštění

Přestože celkovou situaci v zařízeních pro zajištění cizinců, kam jsou umísťováni cizinci za účelem správního vyhoštění nebo předání podle mezinárodní smlouvy (tzv. readmisní dohody), nelze hodnotit jako uspokojivou, je možné shrnout, že celý systém postupně spěje k vyšší humanizaci. Jako konkrétní změny k lepšímu je možné uvést následující:

- není již možné obligatorní umístění cizince do přísného režimu v případě, že jeho totožnost nelze ověřit,
- zajištění cizinci nejsou nuceni nosit erární oděv. V případě, že jejich oděv, prádlo, a obuv splňuje podmínky hygienické a estetické nezávadnosti, mohou nosit vlastní,
- cizinecká policie zpracovala informace pro cizince v několika jazykových mutacích a cizinci jsou opakovaně poučováni o svých, zejména procesních právech,
- cizinecká policie přestala klást překážky poskytování právní pomoci ze strany nevládních organizací,
- z důvodu finanční nákladnosti dosud nebyly demontovány kamerové systémy v místnostech, resp. v celách, kde jsou umístěni zajištění cizinci. Kamerový systém však

- v těchto místech není využíván (nemá záznamovou techniku nebo je překryt neprůhlednou fólií). Využíván je pouze na chodbách a ve venkovních prostorách,
- byla provedena změna struktury poskytované stravy. Jídelníček je smluvními organizacemi předáván s týdenním předstihem, po posouzení jsou v něm prováděny změny s ohledem na strukturu zajištěných cizinců, jejich náboženské přesvědčení a kulturní zvyklosti,
 - z finančních důvodů zatím nebylo přistoupeno k rozšíření a zkvalitnění vycházkových prostorů. S ohledem na technické a personální možnosti jednotlivých zařízení byl pouze rozšířen časový rozsah vycházek zajištěných cizinců.

Další zlepšení lze očekávat v připravované novele zákona o pobytu cizinců, která by měla přinést další prohloubení humanizace zařízení pro zajištění cizinců. Podstatou návrhu by mělo být převedení zařízení pro zajištění cizinců ze správy policie pod správu Ministerstva vnitra, konkrétně pod správu uprchlických zařízení. Tím by byla naděje na „zcivilnění“ celého systému a zlepšení pobytového režimu zajištěných cizinců. Policie by nadále měla vykonávat pouze ostrahu jednotlivých zařízení.

3. Vybrané poznatky z činnosti veřejného ochránce práv v roce 2003

3.1 Vyloučení aplikace § 33 odst. 2 správního řádu v azylovém řízení

Veřejný ochránce práv se dne 14. května 2003 poprvé za dobu svého působení rozhodl využít oprávnění podle ustanovení § 24 odst. 3 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a vystoupil na schůzi Poslanecké sněmovny v rámci druhého čtení vládního návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 214).

Předmětem jeho vystoupení byl pozměňovací návrh k cit. návrhu zákona, který schválil na své schůzi dne 12. března 2003 výbor pro obranu a bezpečnost, a který směřoval k vyloučení aplikace ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu v azylovém řízení. Jedná se totiž o významné omezení procesních práv žadatelů o azyl na území České republiky, kterým je tímto odírána možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohli vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění. V českém právním řádu neexistuje žádné podobné omezení procesních práv ve správním, soudním nebo podobném řízení a stávající situace ve svém důsledku směřuje k omezení práva zakotveného v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům (právo na spravedlivý proces).

Doporučení veřejného ochránce práv, aby procesní postavení žadatelů o azyl nebylo oslabováno a aby se ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu na azylové řízení vztahovalo i nadále, však nebylo akceptováno, a ani v dalším legislativním procesu nedošlo k jeho naplnění. Tři z pěti senátních výborů (ústavně-právní výbor, výbor pro evropskou integraci a výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost), však ve svých usneseních doporučení veřejného ochránce práv akceptovaly, a proto se veřejný ochránce práv obrátil na senátory z uvedených výborů, aby zvážili možnost podat Ústavnímu soudu České republiky návrh na zrušení části zákona o azylu, která hovoří o tom, že na řízení o udělení azylu se nevztahuje § 33 odst. 2 správního řádu (§ 9 zákona o azylu). Vyjádření oslovených senátorů ani po jeho urgenci veřejný ochránce práv dosud neobdržel.

3.2 Bytová politika a nezbytné zajištění základních životních podmínek

Na veřejného ochránce práv se v roce 2003 obraceli často občané, kteří žádali o pomoc ve své bytové situaci. Společným jmenovatelem těchto podnětů byl jev, kdy zvláště sociálně slabší obyvatelé si sami nedokážou na trhu zajistit přiměřené bydlení tak, aby mohla být bezezbytku naplňována základní úloha rodiny – výchova dětí. Zvláště citlivou zůstává odpověď na otázku, kdo občanům, kteří se ocitnou v takovém postavení, může efektivně pomoci, alespoň na dobu nezbytně nutnou, bytovou situaci vyřešit.

Míra, do jaké společnosti disponuje mechanismy působícími jako zachytná síť před vyčleněním takových skupin obyvatel ze standardních sociálních vztahů, mj. nepřímo ovlivňuje množství osob, které se stanou závislé na přímé pomoci státu, a rovněž délku doby, po kterou v takovém postavení setrvávají. Ve své podstatě jde o spirálu, neboť v konečném důsledku dochází k přebírání takto v rodině zakořeněných mechanismů dál. Ochránce se nepokouší vstupovat do soukromoprávních vztahů mezi pronajímateli a nájemci, jeho působnost je však dána u sociálně-právní ochrany dětí, přiznávání sociálních dávek a zajištění náhradní rodinné péče. Situace, které ochránce napomáhá v těchto oblastech svým působením řešit, však nelze vnímat bez širších souvislostí.

Právo na přiměřenou životní úroveň zakotvené jak v Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (dále jen Paktu), tak v Evropské sociální chartě předpokládá, že stát bude respektovat mimo jiné také požadavek rovného přístupu k bydlení. Čl. 11 Paktu zakotvuje právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek. Takové právo, stejně jako jiná ústavně zaručená práva, je třeba uplatňovat za rovných, nediskriminačních podmínek, jak stanoví čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen Listina) a čl. 2 odst. 2 Paktu.

Je nutno konstatovat, že v českém právním řádu není pojem bytu obecně vymezen. Co se rozumí bytem je vždy samostatně definováno v jednotlivých právních předpisech pro oblast jejich specifické působnosti (zákon o vlastnictví bytů, vyhláška č. 137/1998 Sb., zákon č. 151/1997 Sb.). Ve vztahu k nájmu je byt předmětem občanskoprávního vztahu, není však samostatnou věcí. Tak, jak neexistuje v českém právním řádu obecné vymezení pojmu „byt“, už vůbec není ani dílčím způsobem vymezen pojem „sociální byt“ či pojem „sociální bydlení“.

Bytový fond v České republice je poměrně pestrý. Je třeba do něho zahrnout byty obecní, družstevní, byty ve vlastnictví osob. Způsob tvorby bytového fondu v minulosti zásadně ovlivnil jeho současnou strukturu. Bytový fond obcí prochází postupnou privatizací, kdy jsou byty, ať už jako bytové jednotky či součástí domu, převáděny do vlastnictví osob odlišných od obce. Jakým způsobem a v jaké míře se tak bude dít, je podle zákona o obcích věcí samosprávy, neboť svou podstatou jde o hospodaření s majetkem obce. Přitom rozsah privatizace, nové výstavby, ať už z obecních zdrojů či prostřednictvím státních dotací, a z toho pramenící výsledný podíl bytů, které i nadále zůstanou obecními, do značné míry ovlivňuje, jakým způsobem a zejména v jaké kvalitě bude obec do budoucna schopna plnit úlohu uloženou jí zákonem.

Ustanovení § 35 odst. 2 zákona o obcích totiž obci ukládá pečovat (v samostatné působnosti) ve svém územním obvodu v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví atp. Ačkoli zde existuje zákonná výhrada „souladu s místními předpoklady“, je třeba s ohledem na shora uvedené konstatovat, že na tvorbě a vývoji místních předpokladů se podílí především sama obec. Postupné zmenšování bytového fondu bez eventuelní náhrady formou nových bytových výstaveb tak ve svém důsledku může vést k faktické rezignaci na plnění výše uvedeného úkolu. Přitom je pravdou, že právě na obec se obrací s žádostí o nájem obecního bytu občané, kteří nemají vlastní byt, hrozí jim tíživá sociální situace, nebo se v ní již ocitli, a to často v počtech, které překračují objektivní možnosti obce.

Rozměr této problematiky je přitom širší, než by se na první pohled mohlo zdát. Listina v čl. 30 v odst. 2 mj. uvádí, že *„Každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek.“* Tento článek Listiny podléhá výhradě dle čl. 41 odst. 1 Listiny, když práv zde uvedených se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Zajištění bydlení jako základní životní podmínky pro toho, kdo se ocitne v hmotné nouzi, je bezesporu cílem každé demokratické společnosti, nejen výlučně sociálního státu. Takový postoj k tomuto právu znamená i efektivní nástroj k rozvoji rodiny a péče o děti. V tomto kontextu je třeba uvést čl. 32 odst. 5 Listiny *„Rodiče, kteří pečují o děti, mají právo na pomoc státu.“* Toto ustanovení přímo uvádí, že podrobnosti stanoví zákon, nepodléhá tedy již výhradě zákona dle čl. 41 odst. 1 Listiny.

Je zřejmé, že shora nastíněná právní úprava a systém již existujících dávek státní sociální podpory sám o sobě bez zákonné úpravy sociálního bydlení, při absenci vymezení pojmu sociální bytu, základní životní podmínky pro osoby v nouzi není schopen zcela

zajistit. Tak například v praxi dochází k situacím, kdy jsou děti odebírány rodičům a umísťovány do dětských domovů s odkazem na nedostatečnou bytovou situaci.

Veřejný ochránce práv s ohledem na výše uvedené upozorňuje na potřebu přijmout ucelenou koncepci bytové politiky včetně sociálního bydlení.

3.3 Hlukové zátěže z narůstající dopravy

V rámci šetření případů na úseku stavebního řádu, ochrany veřejného zdraví a pozemních komunikací se ochránce opakovaně setkává s překročením přípustné hlukové zátěže v obytné zástavbě. Ochránce v této souvislosti opakovaně zdůrazňuje správním úřadům, že mohutný rozvoj automobilové dopravy a jiných činností a z toho plynoucí nárůst hlukové zátěže jsou jedním z klíčových témat moderních přístupů na úseku územního plánování, které se mimo jiné inspirují v mezinárodních dokumentech, jež byly v této oblasti formulovány a jejichž význam i z pohledu České republiky jako budoucího člena Evropské unie zcela zřetelně vzrůstá.

Veřejný ochránce práv při svých šetřeních apeluje na zástupce orgánů státní správy, ale i samosprávy, aby v rámci ochrany obyvatel před hlukem přihlíželi i k Evropské chartě regionálního a prostorového plánování, nazvané podle místa svého vzniku ve Španělsku „Torremolinská charta“, která byla schválena v roce 1983 ministry členských zemí Evropských společenství. V tomto dokumentu bylo za jeden z vážných problémů označeno zvládnutí růstu městských území. Ochránce rovněž upozornil příslušné orgány na to, že se otázkou dopravy vážně zabývala Evropská komise, která vydala v roce 1996 Zelenou knihu o dopravě, nazvanou Dopravní infrastruktura a její úloha ve veřejné osobní dopravě v Evropě, z níž vyplývá, že počet a využívání automobilů v Evropě od 70. let stále prudce stoupá a očekává se, že v příštích 25 letech vzroste až o 200 %. Důsledky této dopravní revoluce se obecně uznávají a projevují se zejména znečištěním, dopravními zácpami, ohrožováním zdraví (mimo jiné právě překračováním limitních hodnot hluku v obytné zástavbě) a využíváním neobnovitelných zdrojů.

Překračování hygienicky přípustných hodnot hluku je jevem, který trápí všechna větší sídliště, proto podle ochránce musí být tato otázka jednou z klíčových při zpracovávání územních plánů a rozvojových plánů lidských sídel. Již v této fázi musí totiž být ze strany obcí a měst pamatováno na to, že zakomponování např. průmyslových zón do tak složitého organismu, jakým je město, ve spojení s obecným nárůstem dopravy bude nutně vyžadovat řešení problémů hlukové zátěže, která se s intenzivnější dopravou stále zvyšuje. Města a obce se nad pohodou bydlení svých obyvatel mají jako orgány územního plánování zamýšlet a hledat možná východiska v takovém předstihu, aby obyvatelé lokalit vystavení hygienicky nepřijatelné hladině hluku měli alternativu jiného bydlení.

Zjištění ochránce v rámci provedených šetření však ukazují, že problému hluku z dopravy a z toho plynoucího narušení pohody bydlení obyvatel stále není věnována dostatečná pozornost. Proto považuje za nutné na tyto problémy upozornit.

3.4 Poznatky z oblasti dávek sociální péče a státní sociální podpory

V souvislosti s novelizací zákona č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti zákonem č. 422/2003 Sb., považuje veřejný ochránce práv za účelné uvést na tomto místě některé problémy spojené s aplikací a interpretací citovaného zákona, se kterými se setkal při své činnosti. Zároveň se zmiňuje o některých aktuálních otázkách v oblasti státní sociální podpory.

Novela zákona o sociální potřebnosti zdůrazňuje možnost občana zvýšit si příjem vlastním přičiněním. Podmínkou uznání občana sociálně potřebným je skutečnost, že nemá majetek, jehož prodejem či jiným využitím by si mohl zvýšit příjem. S tím je spojeno několik problémů:

Stavební spoření, penzijní připojištění

Ve své praxi se ochránce opakovaně setkal s postupem, kdy úřad vázal rozhodnutí o dávce sociální potřebnosti na ukončení smlouvy o penzijním připojištění nebo stavebním spoření, neboť finanční prostředky takto shromážděné považoval za úsporné vklady, jichž je možno použít ke zvýšení příjmu. Jakkoliv je tento postup v rozporu se závěry existujícího metodického stanoviska Ministerstva práce a sociálních věcí, které se přiklání k závěru, že tyto prostředky nelze považovat za příjem ani za majetek, který by měl

použít občan na svoji obživu ve smyslu zákona o sociální potřebnosti, narážel ochránce v korespondenci s dotčenými úřady na argument, že toto stanovisko není závazné a nemá pro ně dostatečnou argumentační hodnotu.

Ve shodě s výkladem Ministerstva práce a sociálních věcí je veřejný ochránce práv přesvědčen, že uvedené formy ukládání finančních prostředků slouží k řešení budoucích sociálních událostí spjatých se zvýšenou finanční náročností, přičemž jsou právě pro svůj účel podporovány přímou peněžní dotací ze strany státu. Není proto možné zrušení těchto vkladů spravedlivě požadovat ve chvíli, kdy se občan dostane do obtížné sociální situace, neboť předčasnou výpovědí smlouvy vzniká povinnost vrátit veškeré státní příspěvky, což zvyšuje okamžité sociální zatížení občana, nadto se uzavírá, zcela proti smyslu systému sociální pomoci, která má pomoci občanu překlenout nepříznivou sociální situaci a otevřít mu perspektivu do budoucnosti, cesta k zabezpečení občana pro budoucí nepříznivou sociální událost (stáří, potřeba bydlení) vlastním přičiněním s minimální participací státu. Navíc jednají mnohdy úřady i v rozporu se zájmy nezletilých dětí, neboť nutí rodiče, aby zrušili i stavební spoření uzavřené pro dítě.

Ani po přijetí zákona č. 422/2003 Sb., kterým se mění zákon o sociální potřebnosti, by úřady neměly požadovat po žadatelích o dávku zvýšení příjmu vlastním přičiněním spočívajícím ve zrušení těch forem spoření, které jsou svou povahou určeny k zabezpečení osoby pro případ budoucí nepříznivé sociální události.

Standardní a nadstandardní vybavení domácnosti

Současné znění ust. § 1 zákona o sociální potřebnosti zdůrazňuje požadavek, aby se žadatel o dávku především snažil zvýšit svůj příjem prodejem nebo jiným využitím svého majetku (ust. § 1 odst. 3 písm. c) zákona o sociální potřebnosti). Přitom však je z tohoto požadavku vyloučen majetek, který podle zvláštních předpisů není možné postihnout výkonem rozhodnutí (ust. § 1 odst. 4 písm. a) zákona o sociální potřebnosti), nadto je správní úřad oprávněn posoudit, zda požadavek využití majetku není v konkrétním případě spojen s nepřiměřenou tvrdostí (ust. § 1 odst. 4 in fine zákona o sociální potřebnosti). Majetkem, který není možno postihnout výkonem rozhodnutí, je pak podle ust. § 322 odst. 2 písm. a) zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, zejména obvyklé vybavení domácnosti. Právě interpretace neurčitého pojmu „obvyklé vybavení domácnosti“ ve spojení se správním uvážením, jakou majetkovou dispozici lze spravedlivě požadovat, činí v praxi potíže.

Dle poznatků ochránce neexistuje v současnosti jednotný názor na otázku, co lze s přihlédnutím k socioekonomickému vývoji společnosti považovat za obvyklé vybavení domácnosti. V praxi tak dochází k nerovnému přístupu k občanům při poskytování dávek sociální péče v jednotlivých krajích a na jednotlivých pověřených obecních úřadech, což vytváří pocit nejistoty jak u adresátů, tak u nositelů veřejné správy. Veřejný ochránce práv se setkal s demonstrativním výčtem nadstandardního vybavení ve formuláři čestného prohlášení o majetku, v němž byla uvedena myčka nádobí a počítač. Dle názoru veřejného ochránce práv nelze považovat např. počítač za nadstandardní vybavení, pokud je zároveň prostředkem k aktivnímu hledání zaměstnání, které je potřeba prokázat pro splnění požadavku zákona o sociální potřebnosti projevít snahu zabezpečit si zvýšení příjmu vlastní prací. Zároveň může počítač sloužit jako zdroj příjmů (prodej po internetu, práce doma).

Veřejný ochránce práv se po přijetí novely zákona o sociální potřebnosti opakovaně setkal s dotazy občanů i úřadů, které se týkaly posuzování standardního a nadstandardního vybavení domácnosti. Na základě těchto požadavků se veřejný ochránce práv domnívá, že ministerstvo by v rámci své metodické činnosti mělo poskytnout úřadům základní kritéria pro posuzování této otázky.

Aktivní hledání zaměstnání či pracovního uplatnění

Zákon o sociální potřebnosti ve znění zákona č. 422/2003 Sb. umožňuje nepovažovat občana vedeného v evidenci uchazečů o zaměstnání za sociálně potřebného, pokud neprojevuje snahu zabezpečit si zvýšení příjmu vlastní prací (ust. § 3 odst. 5 zákona o sociální potřebnosti). Na základě tohoto ustanovení by měly úřady po příjemcích dávek požadovat prokázání aktivní snahy při hledání zaměstnání. Není však jasné, a různé výklady se začínají objevovat i v praxi, co by mělo k prokázání takové snahy sloužit, popř. jak vyloučit preventivně možné šikanózní jednání úřadu ve vztahu k příjemci dávky. Dosud chybí bližší představa, jakým způsobem a do jaké míry by měl příjemce dávky např.

prokazovat osobní kontakty se zaměstnavateli, využívání inzertních nabídek, internetových kontaktů apod. Pro sociálně potřebné občany je podstatná i otázka hrazení zvýšených nákladů s tímto spojených – poštovné, úhrada za používání internetu, cestovné, poplatky za registraci v personální agentuře atd. Postup úřadů by proto mělo sjednotit Ministerstvo práce a sociálních věcí nejlépe prostřednictvím své metodické činnosti.

Plnění povinností zákonného zástupce nezaopatřeného dítěte spojené s řádným plněním povinné školní docházky

Podle ust. § 3 odst. 2 věty poslední zákona o sociální potřebnosti se nově nepovažuje za sociálně potřebného rodič, který neplní povinnosti zákonného zástupce nezaopatřeného dítěte spojené s řádným plněním povinné školní docházky, pokud je dítě pro účely sociální potřebnosti společně posuzovanou osobou. Ochránce si dovoluje prostřednictvím této zprávy především vyjádřit vážnou pochybnost o smyslu takového ustanovení v předpisu, který má za úkol stanovit podmínky pomoci státu lidem ocitnutvším se ve hmotné nouzi. Případnou reakcí na prokázané neplnění povinností vyplývajících z rodičovské zodpovědnosti je podle názoru veřejného ochránce práv využití prostředků zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, případně zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona. Je třeba zdůraznit i to, že přestupek i trestný čin je třeba řádně projednat v zákonem předvídaném řízení, v němž má rodič určitá zákonem daná práva, především právo na obhajobu, zároveň mu musí být dokázán úmysl či nedbalost. Lze úspěšně pochybovat o tom, že by tato otázka byla obdobně řešena i v řízení o přiznání dávky sociální potřebnosti. Podle názoru ochránce mimoto zanedbávání práv zákonného zástupce a hmotná nouze spolu nevykazují věcnou souvislost, pro niž lze uvažovat o podmínění poskytnutí dávky k překonání nouze řádným výkonem povinností zákonného zástupce vůči nezaopatřenému nezletilému dítěti. Jediným účelem zákona o sociální potřebnosti je pomoc osobám, které se ocitly v hmotné nouzi, nikoliv „výchova“ k řádnému rodičovství či k řádnému výkonu povinností zákonného zástupce, a proto lze považovat za smysluplné a systematické vázat poskytnutí dávky toliko na splnění podmínek, které osvědčují skutečnost hmotné nouze takového charakteru, že žadatel o dávku nemá reálnou možnost dosáhnout jiného příjmu než podpory ze strany státu.

Dalším bodem, na který je potřebné poukázat, je fakt, že sama skutečnost záškoláctví ještě neimplikuje protiprávní jednání rodičů. Záškoláctví nemusí být (a nebývá) vždy způsobeno vědomým jednáním rodičů spočívajícím v neodeslání dětí do školy. Často dochází k situaci, že dítě nechodí do školy o své újmě, zvláště dosáhlo-li věku blízkého zletilosti. Správná praxe by proto měla spočívat v maximální snaze úřadu objasnit pravou příčinu zanedbávání školní docházky, a to v úzké spolupráci se školou, pedagogicko-psychologickou poradnou, dotčenou rodinou, orgánem sociálně-právní ochrany dětí apod. (není bez důvodu, že je péče o záškoláky svěřena kurátorům pro děti a mládež – pracovníkům orgánu sociálně-právní ochrany dětí, jejichž úkolem je právě řešení případů záškoláctví ve spolupráci s rodiči a školou).

Jakkoliv se veřejný ochránce práv obecně brání etnizaci problémů v sociální oblasti, nelze v této souvislosti pominout skutečnost, že problém neposílání dětí do školy se výrazněji objevuje v romské komunitě. Jen těžko se lze ubránit dojmu, že nové ustanovení zákona o sociální potřebnosti chtělo „vyřešit“ právě problém této skupiny obyvatel. S jistotou znalostí sociokulturního pozadí života těchto skupin je však možno konstatovat, že za rozhodnutím neposlat děti do školy mnohdy stojí právě neutěšený stav hmotného zabezpečení rodiny, který neumožňuje poskytnout dětem obdobný standard, jako mají jejich spolužáci. Odnětí dávky sociální péče podle zákona o sociální potřebnosti, resp. její neposkytnutí, pak pouze problém prohlubuje.

Společně posuzované osoby – druh a družka

Ve své praxi se ochránce opakovaně setkává s podněty, v nichž si stěžovatelé stěžují na nesprávné posouzení okruhu společně posuzovaných osob. Úřady nerespektují čestné prohlášení občanů, že nežijí v družském vztahu, případně že tento vztah ukončili.

Při posuzování těchto případů je nutno vycházet z předpokladu, že okruh společně posuzovaných osob vymezuje jak zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu, který je rozhodný pro rozhodování o dávce podle zákona o sociální potřebnosti, tak i např. zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, za použití dvou kritérií:

- kritéria existence osobního vztahu a
- kritéria fakticity, které je společné pro všechny vymezené osobní vztahy a které je zákonem vyjádřeno dikcí „pokud spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby.“

Jde o kritéria různá, jež musejí být naplněna současně a jejichž existenci je třeba zjišťovat samostatně. Vztah druhá a družky neupravuje žádný právní předpis jako právní institut. Družský poměr označuje vztah muže a ženy, kteří spolu žijí v určitém životním společenství a nejsou manželi. Tento vztah je založen na svobodné vůli jedinců, kteří se pro něj rozhodli. S výjimkou jejich výslovné deklarace, že v takový vztah hodlají vejít, či naopak jej hodlají ukončit, neexistuje žádná jiná možnost existenci družského vztahu objektivizovat. I přesto se opakovaně ochránce setkává se situacemi, že se úřady snaží na základě skutkových zjištění směřujících k prokázání kritéria jmenovaného sub b) dovozovat existenci družského poměru. Nepochybně je takto možné zjistit určité skutečnosti, jež nasvědčují tomu, že dvě osoby různého pohlaví spolu bydlí, ba i že v jisté míře společně uhrazují své životní potřeby. Tyto skutečnosti však eo ipso nemohou vést k závěru, že tyto osoby žijí v životním společenství, které by bylo možné chápat jako vztah druhá a družky. Dle názoru ochránce nemůže úřad rozhodnout v rozporu s vůlí muže a ženy, kteří výslovně prohlašují, že spolu jako druh a družka nežijí. Výše uvedená problematika je velmi aktuální v dnešní době, kdy komplikovaná bytová situace zhusta neumožňuje lidem na počátku pracovní kariéry či po ztrátě bydlení (např. v důsledku rozvodu) získat vlastní byt či samostatný nájem bytu. Z tohoto důvodu zcela běžně obývá několik lidí vícepokojový byt, přičemž se zpravidla dělí o úhradu nájemného nebo o zajištění základních životních potřeb, jako je stravování (vzpomeňme studentské byty, bytová společenství mladých absolventů škol na počátku profesní kariéry, nemilou nutnost bydlet i několik let v jednom bytě s bývalým manželem, druhem apod.). V takovém modelu „soužití“ nemohou být osoby reálně spoluzijící považovány za společně posuzované, neboť v jejich případě právě chybí naplnění požadavku kritéria jmenovaného výše sub a). Správní úřad musí případně při posuzování tohoto kritéria vycházet ze skutečně projevené vůle osob žít v družském poměru, z existence dokladu o uzavření manželství atd., nikoliv ze skutečností nasvědčujících tomu, že spolu bydlí.

Přeplatky na dávkách

Velký počet podnětů z oblasti sociálního zabezpečení se týká povinnosti stěžovatelů vrátit přeplatek na dávce nebo částky neprávem přijaté dávky. Častým důvodem vzniku přeplatku je nedostatečná informovanost stěžovatelů o tom, které skutečnosti jsou rozhodné pro nárok na dávku.

V řadě případů by bylo možné vzniku přeplatku předejít, pokud by úřady v rámci své poučovací povinnosti poskytly žadatelům o dávky dostatečné informace o rozhodných skutečnostech pro nárok na dávku. Při stanovení povinnosti vrátit přeplatek či neprávem přijaté dávky se vychází ze zásady „neznalost zákona neomlouvá“. Právní předpisy v oblasti sociálního zabezpečení jsou však velmi složité a občan se v nich často obtížně orientuje. Pomoc občanovi při uplatňování nároku na dávky by měla být samozřejmostí. Tuto povinnost ukládá úřadům ustanovení § 3 odst. 2 správního řádu.

Vzniku přeplatku ve výši, která je pro občana neúnosná, by měly úřady předcházet také včasnou kontrolou skutečností rozhodných pro nárok na dávku. Například kontrolu docházky dětí do předškolního zařízení pro účely poskytování rodičovského příspěvku by měly úřady provádět několikrát za rok. Pokud rodiče nejsou informováni o skutečnosti, že docházka dítěte do předškolního zařízení přímo ovlivňuje nárok na rodičovský příspěvek, nenahlásí tuto skutečnost a orgán státní sociální podpory ji zjistí s ročním zpožděním, vznikne rodičům povinnost uhradit přeplatek ve výši cca 30 000 Kč, jehož uhrazení je ve většině případů pro rodinu finančně neúnosné.

Veřejný ochránce práv zjistil, že v současné době zákon č. 117/1995 neumožňuje odečtení částky úhrady neprávem přijaté dávky od rozhodného příjmu osoby, pokud je tato úhrada provedena jednorázově. Dle gramatického výkladu ustanovení § 5 odst. 2 věty druhé citovaného zákona a názoru MPSV lze odečíst částku úhrady neprávem přijaté dávky od rozhodného příjmu pouze tehdy, pokud je dluh uhrazen srážkami z dávek státní sociální podpory.

Výše uvedenou právní úpravu považuje veřejný ochránce práv za diskriminační, neboť zvýhodňuje ty, kteří hradí svůj dluh srážkami a (paradoxně) znevýhodňuje ty, kteří

uhradí dluh jednorázově, tj. příznivěji pro státní rozpočet. Dochází k nerovnému postavení příjemců dávky při vrácení stejného přeplatku, a to jen díky způsobu jeho úhrady.

Na základě výše uvedeného zjištění navrhne veřejný ochránce práv vládě změnu citovaného ustanovení.

3.5 Problematika výkupu pozemků pod dálnicemi

Veřejný ochránce práv se v průběhu roku 2001 zabýval problematikou majetkoprávního vypořádání pozemků pod pozemními komunikacemi ve vlastnictví státu a krajů. V souvislosti se šetřením podnětů zjistil, že se stavem nevypořádaných majetkoprávních vztahů seznámilo Ministerstvo dopravy a spojů vládu ve „Zprávě o problematice výkupu pozemků pod silnicemi a dálnicemi v souvislosti s převodem silnic II. a III. třídy čj. 26 841/01 ze dne 25. 9. 2001 a následně Podvýbor pro dopravu Hospodářského výboru Parlamentu v materiálu „Převod silnic II. a III. třídy a organizací údržby na kraje“ čj. 37/2002-120-SS/1 ze dne 20. 3. 2002.

V návaznosti na tyto dokumenty zpracovalo Ministerstvo dopravy a spojů podrobnou analýzu stavu nevypořádaných pozemků pod dálniční a silniční sítí, která je v současné době v majetku státu nebo krajů. Z provedené analýzy vyplynulo, že požadavky vlastníků na vykoupení pozemků pod dálnicemi, silnicemi I., II. a III. třídy, případně na úhradu pronájmů pod těmito komunikacemi dosahují v cenové úrovni roku 2002 výše cca 7 609 823 tis. Kč.

V zájmu úspěšného uzavření této problematiky předložilo Ministerstvo dopravy a spojů návrh vládě čj. 124/02-410 ROPO ze dne 21. 5. 2002 ve věci „Problematika finančního krytí potřeb souvisejících s majetkoprávním vypořádáním pozemků pod dálnicemi a silnicemi I., II. a III. třídy, jejíž vznik je datován před rokem 1993“ spočívající v zajištění finančních zdrojů v rozvržení do období deseti let a to počínaje rokem 2003. Dle sdělení ministra dopravy nezaujala vláda k předloženému materiálu jednoznačné stanovisko a navržené usnesení nepřijala.

V roce 2000 vstoupil v platnost zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu Národního majetku, ve znění pozdějších předpisů. Podle citovaného zákona byl počínaje rozpočtovým rokem 2001 z rozpočtu kapitoly 327 Ministerstva dopravy a spojů vyloučen zdroj prostředků státního rozpočtu na financování reprodukce pozemních komunikací. Vzhledem k tomu, že problém nebyl na úrovni vlády uzavřen, nezahrnul Státní fond dopravní infrastruktury do výdajové stránky svého rozpočtu finanční objem účelově určený na úhradu výkupu pozemků pod dálnicemi a silnicemi všech tříd. Ministr dopravy informoval veřejného ochránce práv, že ministerstvo dopravy ve spolupráci s kraji, Ústředním pozemkovým úřadem a Pozemkovým fondem hledá cesty k vyřešení vzniklé situace a přislíbil předložit vládě k projednání návrh řešení.

Na základě výše uvedených skutečností požádal veřejný ochránce práv předsedu vlády, aby se věcí vláda opětovně zabývala. Závěrem roku 2003 kancelář předsedy vlády ochránce sdělila, že Ministerstvo dopravy a spojů materiál do vlády pod č. 1352/03 sice předložilo, jeho projednávání však bylo do doby schválení reformy veřejných financí přerušeno a jednání znovu otevřeno nebylo.

Vzhledem k tomu, že se jedná, zejména v současné době, o problematiku velmi aktuální a veřejný ochránce práv se již po delší dobu marně pokouší o její řešení, rozhodl se na nutnost urychleného dořešení majetkoprávního vypořádání pozemků pod pozemními komunikacemi ve vlastnictví státu a krajů upozornit v této zprávě.

3.6 Průtahy a nepřiměřená délka soudních řízení

V roce 2003 přetrvával poměrně vysoký počet stížností na nepřiměřenou délku soudních řízení vzniklou nečinností soudů či průtahy v jednotlivých řízeních. Jak z hlediska absolutního počtu, tak vzhledem k obsahu jednotlivých případů lze usuzovat na mírné zlepšení situace oproti zkušenostem z předcházejících let, ale situace i nadále zůstává znepokojivá. Z jednotlivých šetření a z výměny informací mezi ochránce a ministrem spravedlnosti se dá usuzovat, že současný stav je stále doznívajícím důsledkem celkového propadu výkonnosti soudů z první poloviny devadesátých let, se kterým se justice jenom velmi obtížně vypořádává. Z logiky věci totiž vyplývá, že Ministerstvo spravedlnosti usiluje, ne vždy úspěšně, o naplnění počtu soudců na jednotlivých soudech, úměrnému

počtu věcí v současné době přicházejících. V tomto postupu zřejmě nelze zohlednit rozdílné množství nedodělků za předcházející období, které vzniklo různým vývojem obsazenosti soudcovských míst.

Veřejný ochránce práv, shodně s ministerstvem, konstatuje přetrvávající nepříznivou personální situaci zejména u soudů v obvodu Krajského soudu v Ústí nad Labem, z vlastních poznatků pak zjišťuje i některé negativní jevy v personálním obsazení soudů v obvodu krajských soudů v Brně a v Ostravě.

Naproti tomu zřejmě existuje celá řada soudů, které výraznější nedostatky v rychlosti řízení nevykazují, resp. jejichž činnost není předmětem stížností uplatněných u ochránce. Jestliže ministerstvo připravuje např. u Okresního soudu v Chomutově řešení v tomto směru zcela výjimečné situace delegací některých věcí k jiným soudům, mělo by být uvažováno o možnosti podobným způsobem postupovat i v dalších odůvodněných případech.

Poznatky z mnoha šetření v těchto věcech nasvědčují mimo jiné i tomu, že na vzniklých průtazích se podílejí nejen nedostatky v činnosti soudců, ale velmi často i nedostatky v činnosti odborného a administrativního aparátu soudů. Je proto zapotřebí, aby se pozornost správy soudů zaměřila na aktuální zajištění dostatečného počtu kvalifikovaných sil.

V řadě případů se výrazně podílí na vzniku průtahů v soudních řízeních i nedůslednost, nespolehlivost a další nedostatky v činnosti soudních znalců. Velmi často se vyskytují případy jejich dlouhodobější nečinnosti a nedodržení termínů, ve kterých mají být znalecké posudky pracovány. I proto je třeba podpořit úvahy Ministerstva spravedlnosti směřující k přijetí nového zákona o znalcích a tlumočnících, který by měl zpřesnit a zpřísnit požadavky nejen na jmenování znalcem, ale zejména na výkon této funkce v rámci soudního řízení, jako úkol prvořadý.

Dalším činitelem, který se nikoliv zanedbatelnou měrou podílí na vzniku průtahů v soudním řízení, jsou přetrvávající problémy s doručováním soudních písemností. Doručení jednotlivých typů písemností je v řadě případů nezastupitelnou podmínkou pro konání řízení. Zmaření jednotlivých úkonů pro závady v doručení poté bezprostředně vyvolává další prodlevy v časovém průběhu sporu.

V roce 2003 se zřejmě výrazněji prosadila tendence vyvozování kárných důsledků ze zaviněných průtahů, ať již ze strany soudců nebo ze strany odborného aparátu. Tomu odpovídají bezprostřední poznatky ochránce z výsledků šetření v těchto věcech vedených.

3.7 Výplata náhrad z Garančního fondu obchodníků s cennými papíry

Veřejný ochránce práv se v rámci šetření řady podnětů setkal s nedokonalostí právní úpravy týkající se odškodňování klientů zkrachovalých obchodníků s cennými papíry. V této souvislosti veřejný ochránce práv shledal, že úprava vyplácení náhrad z Garančního fondu obchodníků s cennými papíry (dále jen „Fond“) trpí vážnými nedostatky. Vzhledem k tomu, že Fond nemá postavení správního úřadu, nemůže ochránce k odstranění zjištěných nedostatků učinit ničeho, než jejich existenci signalizovat v této zprávě.

Fond byl vytvořen na základě novely zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech (dále jen „zákon o cenných papírech“), jejímž cílem byla harmonizace české právní úpravy s požadavky práva Evropské unie, a to směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/9/ES ze dne 3. března 1997 o systémech pro odškodnění investic.

Fond byl zřízen začátkem roku 2001 a zdrojem jeho majetku jsou zejména příspěvky od obchodníků s cennými papíry. Příspěvky do Fondu platí obchodníci s cennými papíry zpětně za předchozí kalendářní rok, a to na konci března běžného roku, poprvé takto získal první příspěvky k 31. 3. 2002. Výše příspěvků je však ve srovnání s částkou, kterou má Fond vyplatit poškozeným zákazníkům, naprosto nedostatečná. Několik měsíců po zřízení Garančního fondu, tedy v době, kdy nedisponoval v podstatě žádnými peněžními prostředky, se totiž několik obchodníků s cennými papíry dostalo do obtíží. Největším obchodníkem, který se ocitl v úpadku na začátku roku 2002 je společnost KTP Quantum, a. s. V případě této společnosti je odhadován počet poškozených klientů na 29 000 a celková výše jejich pohledávek činí cca 3,7 miliardy Kč.

Jelikož Fond nedisponuje dostatečným množstvím prostředků, kterými by mohl pokrýt nároky poškozených klientů, je v podstatě plně odkázán na návratnou finanční

výpomoc státu, kterou má dle ustanovení § 81d odst. 3 zákona o cenných papírech stát poskytnout v případě, že prostředky Fondu nepostačují k vyplacení náhrad. Dle tohoto ustanovení má však stát povinnost poskytnout finanční výpomoc pouze ve výši 50 % potřebných finančních prostředků a 50 % si má Fond obstarat sám na finančním trhu. Návratná finanční výpomoc od státu byla Fondu poskytnuta na konci roku 2003. Fond má však problémy zajistit zbývajících 50 % potřebných prostředků na finančním trhu, protože peněžní ústavy sice jsou ochotny půjčit Fondu finanční prostředky, ale pouze za předpokladu, že se za tyto peníze zaručí stát. V současné době lze odhadovat, že Fond by státu splácel návratnou finanční výpomoc zhruba 300 let, neboť příjmy Fondu z příspěvků obchodníků s cennými papíry činily za rok 2002 celkem 5,7 mil. Kč, přičemž za rok 2003 lze předpokládat částku obdobnou.

Na základě ustanovení § 81c odst. 11 zákona o cenných papírech mají být nároky zákazníků obchodníka s cennými papíry vyplaceny nejpozději do 3 měsíců od ověření přihlášených nároků a stanovené částky nároku, nejpozději však do deseti měsíců od okamžiku, kdy došlo k písemnému oznámení Komise pro cenné papíry (nebo soudu) o tom, že obchodník není (a nebude) schopen plnit své závazky vůči svým zákazníkům. Desetiměsíční lhůta je však zejména v případě společnosti KTP Quantum, a. s., reálně nesplnitelná. Fond navíc nemůže vyplácet náhrady, pokud nemá jednotlivé pohledávky zákazníků řádně ověřeny. Podklady pro ověření pohledávek má dle ustanovení § 81c odst. 12 zákona o cenných papírech zajistit správce konkurzní podstaty (popř. likvidátor nebo představenstvo společnosti). V zákoně není řešena situace (zejména chybí jakýkoliv sankční či kontrolní mechanismus), kdy správce konkurzní podstaty Fondu z různých důvodů neposkytne podklady pro ověření pohledávek v přiměřené lhůtě tak, aby Fond sám mohl zahájit výplatu náhrad v zákonem stanovené lhůtě 10 měsíců. V tomto ohledu by bylo patrně nejvhodnější, aby Komise pro cenné papíry, jakožto orgán státního dozoru, mohla dle § 82 odst. 1 zákona o cenných papírech vykonávat státní dozor také nad výše uvedenou povinností stanovenou v zákoně o cenných papírech správcem konkurzní podstaty (popř. likvidátorovi nebo představenstvu).

Veřejný ochránce práv se domnívá, že systém výplaty náhrad je z řady důvodů nefunkční a implementace výše uvedené evropské směrnice nebyla provedena příliš dokonale. Právní úprava vyplacení náhrad v zákoně o cenných papírech (§ 81a až 81e) se jeví jako nefunkční (minimálně v současné době, jak je zřejmé z postupu v případě zkrachovalého obchodníka KTP Quantum, a.s.). Jelikož právní úprava poskytování náhrad musí respektovat požadavky stanovené evropským právem, mělo by co nejdříve dojít k řešení popsáného nepříznivého stavu včetně co nejrychlejšího vyplacení náhrad poškozených klientů. V opačném případě existuje reálná hrozba, že Česká republika může nést odpovědnost za to, že neplní závazky z uvedené směrnice.

IV. ZÁVĚR

V roce 2003 nezaznamenal veřejný ochránce práv žádné výrazné jevy, které by podstatně ovlivnily výkon jeho funkce a fungování Kanceláře. Potvrdil se v plném rozsahu závěr hodnotící předcházející rok 2002, tedy že Kancelář je po materiální a organizační stránce včetně technického vybavení v podstatě konsolidována a zajištěna tak, že v roce 2003 nebylo třeba zvláštních opatření nebo výraznějších organizačně technických či legislativních změn. Tomu odpovídají i praktické pracovní výsledky na úseku vyřizování stížností. Zároveň je třeba znovu uvést, že ekonomické výsledky fungování instituce vykazaly značné úspory při čerpání prostředků ze státního rozpočtu.

Obdobně tedy, jako je konsolidována Kancelář, je možno ve srovnání s předcházejícím rokem usuzovat i o lepší zvládnutí odborných problémů spojených s vyřizováním stížností. Ochránce je v tomto směru podporován i skutečností, že většina subjektů, se kterými se dostává do styku při řešení jednotlivých podnětů, výsledky jeho šetření respektují, a zpravidla se tak daří jednotlivé případy uvést do souladu s platným právním řádem a principy dobré správy.

Pokud jde o vlastní činnost vyřizování jednotlivých podnětů, je možno konstatovat, že při mírném poklesu počtu nových věcí vznikl prostor pro zevrubnější a hlubší sledování jednotlivých případů provázené větším důrazem na kvalitu a šíří řešeného problému. Podařilo se také zpřesnit analytickou činnost a vytvořit tak předpoklady pro určitá zobecnění, obsažená rovněž v této zprávě.

Veřejný ochránce práv se v uplynulém roce stal i často frekventovaným připomínkovým místem v legislativním procesu, v němž s využitím poznatků z vlastní činnosti opakovaně uplatňoval své připomínky k připravovaným právním předpisům.

Stoupající počet stížností v závěru roku 2003 by mohl být považován za projev přetrvávající důvěry ve veřejného ochránce práv. Situace v současné době vypovídá o tom, že ani pokles počtu přijatých stížností z počátku roku 2003 nelze hodnotit jako stabilní vývojový trend.

I ve třetím roce působení pokračoval proces usazování veřejného ochránce práv v soustavě institucí a ve společenském prostředí. Jako jednoznačně příznivý jev je možno již dnes hodnotit vývoj poměru věcí ležících v působnosti, oproti věcem mimo zákonem definovanou působnost. Smysl a význam této zprávy by měl být naplněn především zvýšenou pozorností věnovanou části III. zprávy, celkové poznatky by pak měly být váženy i v souvislosti s posuzováním legislativních záměrů uvažujících o změně nebo rozšíření působnosti veřejného ochránce práv, které budou podle záměrů vlády v nejbližší době Parlamentu České republiky předloženy.

V Brně dne 22. března 2004

JUDr. Otakar Motejl, v.r.
veřejný ochránce práv

