

Veřejný ochránce práv

Iva Vavrečková

Bakalářská práce
2008

 **Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně**
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav veřejné správy a regionálního rozvoje
akademický rok: 2007/2008

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Iva VAVREČKOVÁ**
Studijní program: **B 6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**

Téma práce: **Veřejný ochránce práv**

Zásady pro vypracování:

Úvod

I. Teoretická část

- Vymezte postavení Veřejného ochránce práv jako jednu ze základních záruk zákonitosti.
- Popište způsob ustanovení a zřízení Veřejného ochránce práv a proveďte komparaci s vybranými státy Evropské unie.
- Vymezte pravomoc a působnost Veřejného ochránce práv.

II. Praktická část

- Proveďte analýzu uplatnění pravomoci a působnosti na konkrétní případové studii.
- Zhodnoťte platnou právní úpravu a uveďte náměty de lege ferenda.

Závěr

Rozsah práce: **cca 40 stran**
Rozsah příloh:
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná/elektronická**

Seznam odborné literatury:

- [1] SLÁDEČEK, V. **Zákon o veřejném ochránci práv: komentář.** Praha: C.H.Beck, 2000. 135 s. ISBN 80-7179-445-7.
[2] SLÁDEČEK, V. **Ombudsman, ochránce práv ve veřejné správě.** 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova, 1998. 200 s.
[3] HRABCOVÁ, D. **Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci.** 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 265 s. ISBN 80-210-4001-7.
[4] HRABCOVÁ, D. **Působení ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků na mezinárodní vědecké konferenci 2003.** 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003. ISBN 80-210-3202-2.
[5] PAVLÍČEK, V. a kol. **Ústavní právo a státověda: I. díl Obecná státověda.** Praha 1: Linde Praha, 1998. 365 s. ISBN 80-7201-141-3.

Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Jana Jurníková, Ph.D.**
Ústav veřejné správy a regionálního rozvoje
Datum zadání bakalářské práce: **17. března 2008**
Termín odevzdání bakalářské práce: **23. května 2008**

Ve Zlíně dne 17. března 2008



doc. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková
děkan



doc. RNDr. René Wokoun, CSc.
ředitel ústavu

ABSTRAKT

Cílem mé bakalářské práce je vyhodnotit postavení institutu Veřejného ochránce práv, který je součástí kontrolního systému veřejné správy. V teoretické části je obsažena definice a klasifikace Veřejného ochránce práv, jeho ustanovení a zřízení v porovnání s vybranými státy Evropské unie, jeho působnost a činnost. V analytické části je prezentováno uplatnění pravomoci a působnosti tohoto kontrolního mechanismu na konkrétním praktickém případě. Součástí práce je i zhodnocení platné právní úpravy a možné návrhy změn zákona. V závěru je na základě praktického případu zhodnocen význam institutu v Českém právním řádu.

Klíčová slova: kontrola veřejné správy, veřejný ochránce práv, pravomoc, působnost, nezávislost, nestrannost, komparace, vztahy s veřejností

ABSTRACT

The aim of my bachelor dissertation is to evaluate the position of the institute of Public rights protector, which is the part of the control system of the public administration. In theoretical part is included the definition and classification of Public rights protector, its appointment and establishment in comparison with selected states of European Union, its competency and operation. In analytical part is presented usage of competence and operation of this control mechanism in the concrete practical example. The component of this dissertation is also the evaluation of valid legal regulations and possible proposals for the changes of law. At the end is on the basis of the practical example reviewed importance of the institute of Public rights protector.

Keywords: Kontrol of Public Administration, Public rights protector, competence, scope, independence, objectiveness, comparison, public relations

Touto cestou bych ráda vyjádřila srdečné poděkování vedoucí mé bakalářské práce paní JUDr. Janě Jurníkové, Ph. D., která mě poskytla velmi cenné rady a informace a vždy ke mně přistupovala s maximální vstřícností a ochotou.

OBSAH

ÚVOD	8
I TEORETICKÁ ČÁST	9
1 VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV JAKO JEDNA ZE ZÁKLADNÍCH ZÁRUK ZÁKONNOSTI	10
1.1 SYSTÉM ZÁRUK ZÁKONNOSTI VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ	10
1.2 KONTROLA VYKONÁVANÁ VE SPOJENÍ S INSTITUTEM VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV	13
2 USTANOVENÍ A ZŘÍZENÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV A KOMPARACE S VYBRANÝMI STÁTY EVROPSKÉ UNIE	15
2.1 DEFINICE VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV	15
2.2 KLASIFIKACE INSTITUTU	16
2.3 VZNIK A VÝVOJ INSTITUTU	18
2.3.1 Historický vývoj ombudsmana.....	18
2.3.2 Ombudsman v České republice.....	19
2.4 USTANOVENÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV V ČESKÉ REPUBLICE.....	21
2.4.1 Volba a funkční období.....	22
2.4.2 Neslučitelnost a zánik funkce.....	23
2.4.3 Trestní imunita a mlčenlivost.....	24
2.5 USTANOVENÍ A ZŘÍZENÍ INSTITUTU VE VYBRANÝCH STÁTECH EVROPSKÉ UNIE	25
2.5.1 Ustanovení a zřízení institutu v Dánsku.....	25
2.5.2 Ustanovení a zřízení institutu v Polsku.....	27
2.5.3 Ustanovení a zřízení institutu na Slovensku	28
2.6 KOMPARACE USTANOVENÍ OMBUDSMANA S VYBRANÝMI STÁTY.....	29
3 PŮSOBNOST A PRAVOMOC VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV	33
3.1 VĚCNÁ PŮSOBNOST	33
3.2 OSOBNÍ PŮSOBNOST	34
3.3 ČINNOST OCHRÁNCE.....	35
3.3.1 Podněty k jednání	35
3.3.2 Vlastní šetření.....	36
3.4 ZVLÁŠTNÍ OPRÁVNĚNÍ A POVINNOSTI	37
3.4.1 Vztah ochránce k Ústavnímu soudu.....	38
3.4.2 Vztah ochránce k Poslanecké sněmovně.....	38
3.4.3 Kancelář veřejného ochránce práv	39
3.5 OCHRANA OSOB OMEZENÝCH NA SVOBODĚ.....	40
3.5.1 Typy navštěvovaných zařízení	41
3.5.2 Vykonávání systematických návštěv	41
3.6 INFORMOVÁNÍ O ČINNOSTI.....	42
3.6.1 Informace pro veřejnost.....	43

II	PRAKTICKÁ ČÁST	44
4	ANALÝZA PRAVOMOCI A PŮSOBNOSTI VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV NA KONKRÉTNÍ PŘÍPADOVÉ STUDII.....	45
4.1	OKOLNOSTI PŘÍPADU	45
4.2	ZAHÁJENÍ ŠETŘENÍ	46
4.3	SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ	48
4.3.1	Stavebně-technický stav pavlačového domu na Smetanově ulici č.p. 1336.....	48
4.3.2	Obytný soubor Poschla.....	50
4.3.3	Objekty na Jesenicku, Uherskohradištsku a Prostějovsku.....	53
4.3.4	Sociální dávky	55
4.3.5	Sociálně-právní ochrana dětí.....	56
4.3.6	Sociální organizace a sociální práce.....	58
4.4	PRÁVNÍ ÚPRAVA A DÍLČÍ ZÁVĚRY	60
4.4.1	Sociální dávky a sociální práce	60
4.4.2	Sociálně-právní ochrana dětí.....	61
4.4.3	Stavební řád a ochrana veřejného zdraví.....	62
4.4.4	Vystěhování romských rodin z pohledu ochrany základních lidských práv.....	65
4.5	OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ	67
4.6	OBECNÉ ZÁVĚRY A DOPORUČENÁ OPATŘENÍ.....	70
4.7	VYHODNOCENÍ DOPORUČENÝCH OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ	70
4.7.1	Realizovaná opatření.....	71
4.7.2	Další opatření	72
4.7.3	Aktuální situace.....	73
5	ZHODNOCENÍ PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY A NÁMĚTY DE LEGE FERENDA.....	76
	ZÁVĚR	80
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	82
	SEZNAM PŘÍLOH.....	86

ÚVOD

Ke vzniku moderní demokratické společnosti dochází v České republice v roce 1989. Znamená to nejen počátek změn v mnoha oblastech, ale také výrazné změny v uspořádání veřejné správy a vytváření právních záruk zákonnosti ve veřejné správě.

Institut Veřejného ochránce práv, který je tématem předkládané bakalářské práce, je jednou ze součástí systému záruk zákonnosti a to v oblasti kontroly veřejné správy. Je to instituce poměrně mladá, která byla v České republice zřízena až v roce 2000, tedy více než deset let po pádu totalitního režimu. Veřejný ochránce práv, také nazývaný Ombudsman, je pojem, který u mnohých z nás vzbuzuje emoce. Každý občan této země zastává k institutu určitý názorový postoj, ať už v kladném nebo záporném slova smyslu, ale málokomu je úplně lhostejný. Vyvolává názorové střety, je předmětem mnoha politických i akademických diskuzí, zejména v otázkách jeho potřeby.

Cílem mé bakalářské práce je vyhodnotit postavení Veřejného ochránce práv jako jednu ze záruk zákonnosti ve veřejné správě, a to prostřednictvím analýzy jeho činnosti a účinnosti jeho praktického působení. Touto prací bych ráda odpověděla na otázky, zda dlouho očekávaný zákon o Veřejném ochránci práv splnil právně politický účel a zda působí tento institut v systému kontroly veřejné správy dostatečně účinně. Zajímá mne také, jaké jsou přednosti institutu ve srovnání se soudnictvím a jak je vnímán ze strany veřejnosti. Dále bych chtěla prezentovat uplatnění jeho pravomocí a působnosti na konkrétní případové studii. V neposlední řadě bych ráda objasnila, zda je Veřejný ochránce práv v oblasti kontroly veřejné správy institutem „bezzubým“, jak je o něm často psáno nebo má-li v dané oblasti nezastupitelné místo.

Práce čerpá především z české odborné právní literatury. Jako pramenná základna mi posloužily hlavně zprávy Kanceláře veřejného ochránce práv, právní předpisy a jiné dokumenty. Informace jsem rovněž čerpala z internetových zdrojů, z osobních konzultací se zástupci Kanceláře veřejného ochránce práv, se zástupci města Vsetín, se zástupci Diakonie ČCE Vsetín, s představiteli romského etnika, ale také z příspěvků přednesených na mezinárodních vědeckých konferencích.

V práci je využito metod komparace, výkladu textu, systematického a logického výkladu. Práce je rozdělena do dvou částí, na část teoretickou, jejíž zpracování vychází z právního stavu k 31. 12. 2007 a část praktickou, která vychází z právního stavu ke dni 5. 4. 2007.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1 VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV JAKO JEDNA ZE ZÁKLADNÍCH ZÁRUK ZÁKONNOSTI

1.1 Systém záruk zákonnosti ve veřejné správě

Nezbytným předpokladem řádného výkonu veřejné správy v každém právním státě je zachování a dodržování principu zákonnosti. Povinností státu je proto zabezpečit prostřednictvím výkonu moci zákonodárné ustanovení a fungování takových právních mechanismů, které budou schopny zajistit dodržování principu zákonnosti všemi subjekty – jak orgány veřejné správy, tak i adresáty veřejnoprávního působení. Tyto právní mechanismy se nazývají záruky zákonnosti ve veřejné správě.

Záruky zákonnosti lze obecně charakterizovat jako soubor právních prostředků, sloužících k zajištění dodržování principu zákonnosti, případně k obnovení právního stavu a zajištění zákonné realizace norem správního práva a výkonu veřejné správy v případě, že byl princip legality porušen.¹

Lze tedy konstatovat, že záruky zákonnosti jsou prostředky právními, a proto musí jít vždy pouze o mechanismy, které právo zakotvuje a upravuje. Nelze však i přes tuto skutečnost vyloučit možnost působení dalších mimoprávních faktorů, které také mohou napomáhat v dodržování principu zákonnosti, jako jsou např. morálka, etika, náboženství.

Projev zákonnosti ve veřejné správě lze charakterizovat těmito požadavky:

- striktním dodržováním a plněním obsahu právních norem všemi subjekty správního práva
- realizací funkcí veřejné správy prostřednictvím metod a forem používaných výlučně na základě zákonů a přísným respektováním zákonných práv a svobod občanů
- zajištěním právní ochrany subjektům správního práva v jejich právním postavení

¹ FRUMAROVÁ, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy v Českém právním řádu*. Praha: Linde Praha, 2005. str. 19

Mezi záruky zákonnosti ve veřejné správě patří:

- kontrola veřejné správy
- právo na informace ve veřejné správě
- zrušení, změna, sistace vadných správních aktů aj. opatření ve veřejné správě
- uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností
- přímé donucení ke splnění právní povinnosti²

Významnou a specifickou úlohu v systému záruk zákonnosti ve veřejné správě, kromě záruk výše zmíněných, zaujímá kontrola veřejné správy. Veřejná správa na jedné straně sama zahrnuje kontrolu, která je součástí jejího působení a na straně druhé je předmětem kontroly ze strany jiných subjektů.

Kontrolu lze definovat jako činnost, při níž má být zjišťováno, zda existující stav odpovídá tomu, co bylo zamýšleno a chtěno, tedy tomu, co mělo být nebo má být. Kontrolou se dále zjišťují příčiny případného nesouladu a nesplnění příslušných povinností a ze zjištěných závěrů se stanoví příslušná opatření. Kromě zaměření na právní záruky sleduje také kontrola veřejné správy dodržování účelnosti a hospodárnosti ve veřejné správě.

Kontrola veřejné správy musí být především systematická. Je vždy nutné zavést do kontroly určitý systém, zabráňující příliš častým a nekoordinovaným kontrolám, které narušují normální chod kontrolovaných činností a plnění daných povinností. Kontrola veřejné správy může být buď kontrolou preventivní (předběžnou), kontrolou průběžnou nebo kontrolou následnou.

Jestliže se podíváme na veřejnou správu jako na celek, tak při systému kontroly ve veřejné správě je nutné rozlišovat:

² PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část, 7.doplňené a aktualizované vydání*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. str. 322

Správní kontrolu

Kontrolujícími subjekty jsou orgány veřejné správy a v rámci této kontroly lze rozlišit:

- kontrolu zaměřenou na činnost správních orgánů ve vztazích hierarchické nadřízenosti a podřízenosti, včetně kontroly prováděné uvnitř jednotlivých orgánů veřejné správy
- kontrolu zaměřenou na plnění povinností subjektů správního práva stojícími mimo příslušné hierarchické vztahy veřejné správy

Vnější kontrolu

Orgány veřejné správy a jejich činnost je kontrolována jinými subjekty než orgány veřejné správy. S přihlédnutím ke konkrétním subjektům kontroly veřejné správy a k jejich postavení lze rozlišovat:

- kontrolu vykonávanou zákonodárným orgánem, resp. zastupitelskými orgány
- kontrolu vykonávanou soudy
- kontrolu vykonávanou Nejvyšším kontrolním úřadem
- kontrolu vykonávanou správními orgány
- kontrolu vykonávanou na základě podání občanů
- kontrolu vykonávanou ve spojení s institutem Veřejného ochránce práv³

Primární funkcí institutu kontroly veřejné správy je tedy zjištění a vyhodnocení dodržování zákonnosti subjekty k tomu povinnými a zajištění nápravy pomocí mechanismů vlastních či mechanismů jiných právních záruk v případě jejího porušení. Současně by měl samotný institut kontroly působit motivačně k dodržování zákonnosti a nelze opomenout i důležitost zpětné vazby a uplatnění poznatků, které byly získány.

³ PRŮCHA, P. *Správní právo ...*, str. 327

1.2 Kontrola vykonávaná ve spojení s institutem Veřejného ochránce práv

Struktura systému kontroly veřejné správy je založena na vytvoření komplexního a vyváženého systému kontroly, který bude schopen postihnout celý systém činnosti veřejné správy s ohledem na jeho značné vnitřní rozčlenění. Tomu odpovídá i způsob působení některých kontrolních subsystémů veřejné správy, které jsou samostatné a nezávislé na ostatních, oproti tomu jiné kontrolní subsystémy působí s obdobnými systémy společně nebo-li provázaně, a to ve vzájemné součinnosti a posloupnosti.

Právě z hlediska takto vytvořené struktury organizace je třeba vnímat postavení a poslání kontroly veřejné správy prostřednictvím činnosti Veřejného ochránce práv jako žádoucím a nezastupitelným prvkem, který celý systém kontroly veřejné správy doplňuje.

Veřejného ochránce práv lze charakterizovat jako nestranný a nezávislý kontrolní institut, který vůči veřejné správě působí zvenčí a zaměřuje se na ochranu fyzických a právnických osob před jednáním úřadů a dalších institucí, pokud jsou v rozporu s právem, neodpovídají principům tzv. dobré správy a demokratického právního státu, stejně tak i před jejich nečinností, čímž má přispívat k ochraně základních práv i svobod. Jde o institut komplementární (doplňkový), nikoli však konkurující ústavnímu či správnímu soudnictví. Institut Veřejného ochránce práv byl v České republice konstituován jako specifický kontrolní institut zákonnou úpravou z roku 1999 a to zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Institut má ryze iniciační charakter, to znamená nenařizuje, ale toliko iniciuje. Dříve náš systém kontroly veřejné správy takto koncipovaný institut postrádal. Dnes můžeme říci, že Veřejný ochránce práv kontrolní systém veřejné správy svým způsobem obohatil a rozšířil.⁴

Vedou se široké diskuze, zda by nebylo vhodné nahradit iniciační funkci ochránce funkcí dozorovou, která dává Veřejnému ochránci práv oprávnění autoritativně nařizovat veřejné správě zjednání nápravy.

⁴ PRŮCHA, P. *Správní právo ...*, str. 349-350

Odborníci se však ve většině shodují, že by institut neměl být z hlediska svého funkčního pojetí měněn, ale že by právě na jeho specifiku iniciačního působení mělo být nadále stavěno.

Předmětem dalších úvah a diskuzí by mělo být zamyšlení nad obsahem a rozsahem, co může Veřejný ochránce práv kontrolovat. Z platné právní úpravy je zřejmé, že předmětem kontroly veřejné správy ze strany Veřejného ochránce práv je její úřední výkon, a to jenom úřední výkon s povahou státní správy. V podmínkách územní samosprávy je to potom pouze úřední výkon ve věcech přenesené působnosti. Stojí za úvahu, zda by neměla být kontrolní působnost Veřejného ochránce práv rozšířena i na úřední výkon samosprávy ve funkčním slova smyslu ve věcech samostatné působnosti. Svým významem je tato úřední činnost naprosto srovnatelná s úřední činností státně správního charakteru, a proto z logiky věci vyplývá, že by i tento úřední výkon veřejné správy mohl být pod kontrolní působností Veřejného ochránce práv.⁵

Stranou pozornosti by také neměl zůstat samotný název tohoto institutu. Přívlastek „veřejný“ před „ochránce“ zřejmě signalizuje, že jde o institut, jenž má svůj původ ve veřejné moci, popřípadě, že jde o institut, který slouží potřebám „veřejnosti“.⁶ Je nutno však dodat, že stejně tak má svou podstatu i spojení názvového označení tohoto institutu s povahou práv, jimž je prostřednictvím tohoto institutu poskytována ochrana. V této souvislosti je třeba konstatovat, že působnost ochránce není spojována se základními právy a svobodami, ale vztahuje se obecně k veřejným subjektivním právům ve sféře výkonné moci. Tato situace vyzývá k vnímání institutu jako „ochránce veřejných práv“, a stojí za úvahu iniciovat legislativní změnu jeho názvového označení.

⁵ PRŮCHA, P. *Správní právo ...*, str. 351

⁶ PRŮCHA, P. *Správní právo ...*, str. 352

2 USTANOVENÍ A ZŘÍZENÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV A KOMPARACE S VYBRANÝMI STÁTY EVROPSKÉ UNIE

2.1 Definice Veřejného ochránce práv

Pokusů o vymezení definice institutu existuje celá řada. Uvést skutečně přesnou a vyčerpávající definici ombudsmana, která bude srozumitelná, není ani dost dobře možné. Původní švédský model institutu se rozšířil do mnohých států světa v rozličné, modifikované formě, která respektuje místní zvláštnosti a tradici. Z toho vyplývá, že definice charakterizující ombudsmana jsou zjednodušené a generalizující, nejsou schopny postihnout všechny aspekty institutu.

Nejčastěji se však uvádí definice, kterou podává Mezinárodní asociace právníků:

„Úřad zřízený ústavou, legislativním aktem nebo parlamentem, v jehož čele stojí nezávislý, vysoce postavený veřejný činitel, odpovědný zákonodárnému sboru nebo parlamentu, který přijímá stížnosti občanů na vládní úřady, úředníky a zaměstnance, nebo který jedná ze své vlastní iniciativy, a který má pravomoc vyšetřovat, doporučovat nápravná opatření a vydávat zprávy.“⁷

Je nutno však dodat, že označení institutu za ombudsmana může být také zavádějící. Lze hovořit tak trochu o módě používání tohoto exoticky znějícího názvu. Ne vždy je však vhodné ho upotřebit. V této souvislosti máme tendence nazývat ombudsmanem jakýkoliv útvar, který vyřizuje stížnosti či podává informace. Takže k našemu velkému překvapení pak zjistíme, že to, co se ombudsmanem nazývá, zpravidla ombudsmanem není a naopak to, co se skrývá pod rozličnými názvy, někdy – k velkému překvapení – institucí ombudsmanského charakteru je.⁸

⁷ PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, I. díl Obecná státověda*. Praha: Linde Praha a.s., 1998. str. 349

⁸ SLÁDEČEK, V. *Zákon o veřejném ochránci práv, komentář*. Praha: C.H.Beck, 2000. str. 16

V souvislosti s analýzou švédského ombudsmana se zdůrazňují následující, všeobecně akceptovatelné **fundamentální znaky instituce**:

- jde o funkcionáře parlamentu
- nestranného „vyšetřovatele“ (investigator), který je politicky nezávislý
- nemá oprávnění rušit nebo měnit rozhodnutí orgánů
- může provádět šetření i z vlastní iniciativy
- způsoby (styl) jeho práce jsou neformální, rychlé a levné⁹

Instituce Ombudsmana není strnulá, postupně se vyvíjí společně s potřebami a požadavky společnosti.

2.2 Klasifikace institutu

Podle odborné literatury můžeme ombudsmana klasifikovat na základě mnoha kritérií. Klasifikací se přitom rozumí přiřazování ombudsmana k určitým modelovým typům. Mezi nejčastější modely ombudsmana náleží:

- ombudsman moci zákonodárné (parlamentní či legislativní ombudsman)
- ombudsman moci výkonné
- zvláštní ombudsman (speciální)

Ombudsman moci zákonodárné je modelem nejrozšířenějším, ale také historicky nejstarším. Je volen na fixně stanovené funkční období parlamentem, k němuž má zákonem regulované vztahy. Pouze na tento typ ombudsmana lze použít výše uvedenou definici. Oproti tomu vazba ombudsmana moci výkonné na parlament je velmi slabá nebo žádná. Ombudsman tohoto typu je jmenován vládou, resp. jejím předsedou, popřípadě hlavou státu. Ombudsmani speciální jsou odpovědní či přímo podřízeni buď moci výkonné nebo moci legislativní, podle toho, která z nich je zřizuje.

⁹ PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda...*, str. 350

Na základě výše tří popsaných modelů můžeme dále rozlišovat ombudsmana „nepravého“ a „pravého“. Mezi „nepravé“ ombudsmany řadíme ombudsmana moci výkonné, ale i zvláštního ombudsmana, jehož povaha je součástí moci výkonné. Jejich začlenění mezi „nepravé“ ombudsmany je vzhledem k jejich podřízenosti exekutivě logické, protože postrádají jeden z nejdůležitějších znaků instituce ombudsmana vůbec a tím je nezávislost. „Pravé“, parlamentní ombudsmany lze dále dělit na všeobecné, kteří se zaměřují na všechny činnosti veřejné správy a speciální, kteří se věnují pouze určité oblasti výkonu veřejné správy.

Podle územního rozsahu působnosti můžeme všeobecné ombudsmany dále diferencovat na ombudsmany ústřední, zemské a místní. Zemští ombudsmani se vyskytují pouze ve složených státech typu federací a většinou vykonávají svou činnost vedle ombudsmanů ústředních. Místní ombudsmani působí jen na určité části území státu a zabývají se pouze stížnostmi na místní orgány. Ombudsmani speciální se specifikují toliko na jednu oblast. Můžeme se setkat s ombudsmanem pro oblast vězeňství, s ombudsmanem dětským, s ombudsmanem pro ochranu dat.

Nelze také opomenout existenci nově vznikajících tzv. „soukromých ombudsmanů“, kteří sice působí mimo státní strukturu, ale jejich existence bývá v některých státech upravena zákonem, příkladem může být Velká Británie.

Z hlediska klasifikace, vycházející z rozdílu v možnostech přístupu k ombudsmanovi, rozlišujeme **skandinávský model**, kdy se občan může na institut obracet přímo, a **britský model**, kde občan možnost přímého podání podnětu nemá, ombudsmana se může dovolávat nepřímo a to prostřednictvím podání k poslanci, který se nazývá poslanecký filtr. Poslanec musí s šetřením ombudsmana v konkrétním případě vyslovit formální souhlas.

Vedle těchto dvou typů ombudsmana se také můžeme setkat s **africkým modelem**. Především se jedná o ombudsmany moci výkonné, charakterizované kolektivním složením instituce. Tento model je odvozen od kolegiálních komisí, které často vznikají v afrických státech po svržení diktátorských režimů. Hlavním úkolem a to v nejširším slova smyslu je ochrana lidských práv a svobod.¹⁰

¹⁰ PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda...*, str. 353

2.3 Vznik a vývoj institutu

2.3.1 Historický vývoj ombudsmana

Jako předchůdci ombudsmana bývají v některých literaturách uváděni římský tribun lidu, kontrolní orgány působící ve Starověké Číně a někteří panovníci, kteří již v 7. století plnili funkci ombudsmana.

První opravdový ombudsman byl zřízen až v roce 1713 ve Švédsku králem Karlem XII. jako úřad Královského Nejvyššího Ombudsmana. Jeho úkolem bylo dohlížet na dodržování zákonů a ostatních právních předpisů a plnění povinností státními úředníky. Po roce 1719 byl kancléř jmenován vládou a v pozdějších letech působil jako orgán parlamentu, který jej také jmenoval. Za vlády krále Karla Gustava III. byl vztah kancléře k parlamentu potlačen a nadále působil spíše jako orgán moci výkonné.

Roku 1809 byl ve švédské ústavě zakotven parlamentní ombudsman. Vzorem pro vytvoření instituce se stala instituce kancléře justice z doby jeho silného vztahu k parlamentu. Ústava stanovila, že úkolem ombudsmana je dohlížet na to, jak soudci, vládní i ostatní úředníci zachovávají zákony a jiné právní předpisy. V roce 1810 byl pak parlamentem přijat zákon o instrukcích pro ombudsmana, který konkretizoval jeho oprávnění, a také byl zvolen první ombudsman.¹¹

V 19. století byla aktivita ombudsmana zaměřena převážně na činnost soudů, státního zastupitelství, policie a do oblasti vězeňství. Teprve na počátku 20. století se situace v soudnictví zlepšila a ombudsman obrátil svou pozornost především na činnost veřejné správy.

Ve 20. století dosáhla instituce ombudsmana největšího rozvoje. Zejména po 2. světové válce vnikala v různých modifikacích závislých především na historickém a politicko-sociálním vývoji konkrétní země téměř ve 100 státech světa. Název instituce je pochopitelně v různých zemích různý, např. ve Španělsku působí defensor del pueblo, ve

¹¹ SLÁDEČEK, V. *Zákon o veřejném ochránci práv...*, str. 18

Francii médiateur, v Rakousku Volksanwaltschaft, v Polsku Rzecznik praw obywatelskich, v Rumunsku Avocatul Popolurui či v České republice Veřejný ochránce práv.¹²

2.3.2 Ombudsman v České republice

V polistopadovém Československu, ale ani v jiných bývalých socialistických zemích instituce typu ombudsmana neexistovaly.¹³ Je celkem logické, že vlády nedemokratických zemí neměly zájem na zřízení instituce, která působila k ochraně práv občanů. Tato situace se však změnila pádem komunistického režimu v zemích střední a východní Evropy, Československo nevyjímaje.

Počátek devadesátých let, období výrazných přeměn nejen v oblasti práva, se jevil jako vhodný k zavedení instituce. V prosinci roku 1990 se přijetím federálního zákona č. 540/1990 sb., o **Generálním inspektorovi ozbrojených sil**, v československém právním řádu objevila instituce s určitými ombudsmanskými znaky, ale jen s omezenou působností na oblast ozbrojených sil. Příslušníci ozbrojených sil byli oprávněni se na něj obracet přímo, mimo služební postup, přičemž nebyli vázáni státním nebo služebním tajemstvím. Oprávnění Generálního inspektora mělo pouze iniciační charakter, nemohl měnit ani rušit rozkazy a nařízení jim vydávané, ani vydávat pokyny příslušníkům ozbrojených sil. O své činnosti měl referovat prostřednictvím zpráv zastupitelské sbory. K reálnému ustanovení Generálního inspektora za celé dva roky bohužel nedošlo. Po rozpadu České a Slovenské Federativní republiky na dva samostatné státy nebylo možné ustanovení tohoto zákona aplikovat.

Dalším pokusem o zřízení instituce ombudsmana byl **vládní návrh zásad ústavního zákona o ochránci lidských a občanských práv České a Slovenské Federativní republiky** z června roku 1992. Ochránce lidských a občanských práv byl v tomto návrhu

¹² <http://www.ochrance.cz/ombudsman/ochrance.php>

¹³ Jedinou výjimku představovalo Polsko. K přijetí zákona o mluvčím občanských práv (Rzecznik Praw Obywatelskich) tam došlo již v roce 1987 a mluvčí začal ve stejném roce reálně působit (byl volený parlamentem). Tento krok (spolu s mj. ustavením ústavního soudu v roce 1985) byl součástí snahy o liberalizaci polského autoritativního režimu (tehdy ještě nikoliv demokratizaci) tváří tvář sílící nespokojenosti obyvatel s politickými a ekonomickými poměry v zemi. Srov. Kubát, M.: *Postkomunismus a demokracie. Politika ve středovýchodní Evropě*. Praha: Dokořán, 2003. str. 33-34

pojat jako šestičlenná instituce. Návrh byl rozeslán k připomínkovému řízení dalším institucím, ale vzhledem ke konání voleb a vzniku nové vlády skončil legislativní proces v raném stádiu.¹⁴

V květnu roku 1995 byl předložen skupinou poslanců **návrh zásad zákona o veřejném ochránci práv – ombudsmanovi**. K projednání návrhu bohužel v důsledku změn legislativních pravidel¹⁵ nedošlo.

V prosinci 1995 byl poslancem Josefem Pavelou a dalšími poslanci opětovně předložen Poslanecké sněmovně modifikovaný návrh zákona o veřejném ochránci práv. Poslanecká sněmovna se návrhem zabývala na začátku roku 1996. I přes odpor některých poslanců ODS a KDS, kteří požadovali zamítnutí návrhu, byl tento postoupen do druhého čtení. V souvislosti s blížícím se koncem prvního volebního období již třetí čtení tohoto návrhu neproběhlo. Po volbách byl návrh opět v modifikované podobě předložen Poslanecké sněmovně, tentokrát z iniciativy poslankyně Petry Buzkové a dalších poslanců. Návrh byl postoupen do druhého čtení, ale v březnu 1997 byl ve třetím čtení hlasováním zamítnut.

Po určité odmlce došlo k oživení až po parlamentních volbách a změně vlády v roce 1998. ČSSD, která nastoupila k moci, ve svém vládním programovém prohlášení uvažovala o předložení návrhu na doplnění ústavy o institut veřejného ochránce lidských práv a svobod, ombudsmana. Návrh příslušného ústavního zákona se neuskutečnil, ale na podzim roku 1998 inicioval místopředseda vlády Pavel Rychetský vypracování návrhu zákona o veřejném ochránci práv. Návrh byl dokončen v prosinci 1998 a poté, co prošel řádným připomínkovým řízením, byl projednán v Legislativní radě vlády. Po schválení vládou byl v dubnu 1999 předložen Poslanecké sněmovně, kde byl schválen těsnou většinou.¹⁶

Zákon o **Veřejném ochránci práv** byl vyhlášen 31.12.1999 pod číslem **349/1999 Sb.**, a nabyl účinnosti 28.2.2000. Tímto zákonem se zavedl do českého právního řádu zcela nový institut, jehož konečná podoba se od původních návrhů, které nebyly přijaty v roce 1993,

¹⁴ SLÁDEČEK, V. *Zákon o veřejném ochránci práv...*, str. 6

¹⁵ Návrh zásad zákona se na pořadu ocitl až v září 1995, tedy po nabytí účinnosti nového jednacího řádu Poslanecké sněmovny (zákon č. 90/1995 Sb., který nabyl účinnosti 1. srpna 1995), a to způsobilo, že byl v souladu s přechodnými ustanoveními jednacího řádu (§ 122 odst. 2) stažen z již ohlášeného programu jednání výboru pro zdravotnictví a sociální péči.

¹⁶ COUFALOVÁ, G. *Veřejný ochránce práv jako součást systému záruk zákonnosti ve veřejné správě*. Rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita, 2005. 134 s.

značně lišila. Protože česká varianta instituce v podobě veřejného ochránce práv vznikala v jiném společenském a právním prostředí, nebylo možno při přípravě zákona využít bohatých zahraničních zkušeností v plné míře. Zákon zachovává zásadní ombudsmanské principy, v některých otázkách šel svou vlastní cestou.¹⁷

Významným argumentem pro přijetí zákona bylo také stanovisko Výboru ministrů členských států Rady Evropy, který doporučil, aby členské státy zvážily zřízení institucí ombudsmanského typu zejména tam, kde došlo k náhlým společenským a politickým změnám a tím i k ohrožení lidských, sociálních a kulturních práv.

Na podzim roku 2000 se podařilo konečně dospět k politické dohodě a dne 12.12.2000 byl na základě návrhu Senátu zvolen Poslaneckou sněmovnou prvním českým Veřejným ochráncem práv Otakar Motejl, který se složením slibu do rukou předsedy Poslanecké sněmovny dne 18.12.2000 ujal úřadu. Jeho zástupkyní byla zvolena Anna Šabatová, která svou funkci vykonávala od 31.1.2001.

Cesta k přijetí zákona o Veřejném ochránci práv a jeho zvolení byla tedy poměrně trnitá a zdoluhavá, nicméně vedla k úspěšnému konci.

2.4 Ustanovení Veřejného ochránce práv v České republice

Institut Veřejného ochránce práv, dále jen VOP, byl v České republice zřízen za účelem provádění nezávislé kontroly činnosti veřejné správy v rozsahu stanovené zákonem.

Koncepce právní úpravy české podoby VOP je založena na principu výlučné pravomoci a odpovědnosti ochránce za nezávislý a nestranný výkon funkce Poslanecké sněmovně. Jde tedy o všeobecného ombudsmana moci zákonodárné, tedy „pravého“ parlamentního ombudsmana. Zákon o Veřejném ochránci práv ustanovuje ochránce jako monokratický orgán a upravuje jeho právní postavení a pravomoci jako veřejného činitele.

¹⁷ <http://www.ochrance.cz/ombudsman/obecne.php>

Ustanovení §2 odst. 4 zákona o VOP zakotvuje institut zástupce ochránce, který VOP zastupuje v plném rozsahu v době jeho nepřítomnosti a ten ho také může pověřit výkonem části své působnosti.

Z hlediska klasické dělby moci je nutno konstatovat, že činnost VOP není možné podřadit některé autonomní státní moci. VOP tedy stojí mimo moc zákonodárnou, výkonnou i soudní, je orgánem odvozeným od Parlamentu, opatřený pouze iniciačními oprávněními. Definováním příčin zjištěného nežádoucího stavu a nespokojenosti občanů může Poslanecké sněmovně signalizovat nedostatky, které je třeba řešit. Na základě jeho podnětů je Poslanecká sněmovna oprávněna uplatnit svou pravomoc vůči moci výkonné. Z pohledu teorie dělby moci lze konstatovat, že prostřednictvím VOP dochází ke zvýšení efektivity obvyklých kontrolních funkcí moci zákonodárné vůči moci výkonné a VOP mezi nimi působí jako spojovací činitel.

2.4.1 Volba a funkční období

Vzhledem k tomu, že VOP je orgán odvozený od moci zákonodárné, je volen Poslaneckou sněmovnou na šestileté funkční období z kandidátů, z nichž po dvou navrhuje prezident republiky a Senát. Ze zákona jsou přípustné i shodné návrhy, což znamená, že stejný kandidát může být navržen jak prezidentem republiky, tak i Senátem. Navrhování kandidátů prezidentem republiky částečně vyplývá z jeho již existující kompetence jmenovat ústavní soudce. Je to sice neobvyklé, protože prezident je sám součástí moci výkonné, tedy moci, která má být kontrolována, přičemž prezident pod dozor VOP nespadá, jelikož jeho postavení v rámci moci výkonné je autonomní. Senátoři tuto pravomoc dostali, protože byli vnímáni jako rozváznější orgán než samotní poslanci, kterým byla svěřena naopak vlastní volba.

Zákon dále ustanovuje, že zvolený kandidát může tuto funkci vykonávat pouze dvě bezprostředně po sobě jdoucí funkční období. Záměrem bylo, aby funkční období ochránce poněkud přesahovalo volební období Poslanecké sněmovny. Přesah dvou let, nedojde-li k rozpuštění Poslanecké sněmovny, se zdá ideálním.¹⁸

¹⁸ SLÁDEČEK, V. *Zákon o veřejném ochránci práv...*, str. 31

Jedinou podmínkou k výkonu funkce je jeho volitelnost do Senátu, která se zároveň vztahuje na jeho zástupce. Podrobnější vymezení je zakotveno v Ústavě České republiky, která ve svém čl. 19 odst. 2 stanoví, že do Senátu může být volen každý občan České republiky, který má právo volit a dosáhl věku 40 let. Z hlediska kvalifikace není na výkon funkce VOP kladen požadavek vysokoškolského právnického vzdělání.

VOP se ujímá funkce složením slibu, který skládá do rukou předsedy Poslanecké sněmovny do 10 dnů od zvolení.¹⁹

2.4.2 Neslučitelnost a zánik funkce

Dalším předpokladem k výkonu funkce VOP je neslučitelnost funkcí (inkompatibilita), která je obdobná, jako u ústavních činitelů. Funkce VOP je neslučitelná s funkcí prezidenta republiky, poslance, senátora a soudce, jakož i s jakoukoliv činností ve veřejné správě. Funkce zastupitele obce nebo zastupitele kraje sice není uvedena v zákonném výčtu, ovšem z účelu, logiky, systematiky a obsahu zákona o VOP plyne, že by neměl zastávat funkce ani v obecním nebo krajském zastupitelstvu.²⁰ Tyto zastupitelské funkce lze zařadit pod pojem „jakákoliv činnost ve veřejné správě“, ale nabízí se otázka, proč tyto funkce nejsou v zákoně výslovně zmíněny. Jestliže se VOP ujme některé z uvedených funkcí, pozbývá dnem následujícím po dni, kdy nastala tato skutečnost, funkci VOP.

Dále zákon stanoví pro zajištění nezávislého a nestranného výkonu funkce VOP neslučitelnost funkce s jinou výdělečnou činností, kromě správy vlastního majetku, vědecké, pedagogické, publicistické, literární nebo umělecké činnosti, není-li taková činnost na újmu výkonu funkce a její důstojnosti a neohrožuje-li důvěru v nezávislost a nestrannost výkonu funkce.²¹ V případě, že VOP vykonává jinou výdělečnou činnost než je zákonem přípustné, Poslanecká sněmovna jej odvolá.

V souvislosti s požadavkem na nestrannost VOP je zákonem stanoven zákaz členství v politických stranách a politických hnutích. Je však namístě konstatovat, že zabránit

¹⁹ Znění slibu je obsaženo v § 4 odst. 2 zákona o Veřejném ochránci práv

²⁰ KOLMAN, P. Vše důležité o ombudsmanovi 1. *Moderní obec*. 2002, č. 6, str. 39

²¹ NEUMANNOVÁ, H. Veřejný ochránce práv (Konsultace). *Veřejná správa*. 2000, č. 46, příloha str. 4-5

osobnímu politickému přesvědčení nebo sympatiím k některé politické straně či hnutí nelze právními prostředky docílit.

Ustanovení §6 zákona o VOP podává výčet důvodů zániku funkce. Můžeme rozlišit dvě formy zániku funkce – **pozbytí a odvolání**.

K pozbytí funkce dochází automaticky, jestliže je naplněn některý ze zákonných důvodů, které jsou uvedeny v odst. 1 § 6, jako je uplynutí šestiletého funkčního období, nabytí právní moci rozsudku, kterým byl VOP odsouzen pro trestný čin²², ztráta volitelnosti do Senátu²³, výkon funkce uvedené v § 3 odst. 1 (viz neslučitelnost funkcí) nebo výkon činnosti ve veřejné správě a doručení písemného prohlášení předsedovi Poslanecké sněmovny, že se VOP vzdává funkce.

Při odvolání nedochází k zániku funkce automaticky, ale je nutné kvalifikované posouzení vzniku neslučitelnosti s výkonem funkce dle § 3 odst. 2 nebo vzniku členství v politické straně či politickém hnutí dle § 3 odst. 3. O odvolání rozhodne Poslanecká sněmovna běžným usnesením, tedy bez potřeby kvalifikované většiny. V takovém případě funkce ochránce zaniká až doručením písemného oznámení o odvolání do rukou VOP. O zániku funkce VOP musí být informovány jak ústavní orgány, tak i veřejnost. Tato povinnost je dle § 6 odst. 4 uložena předsedovi Poslanecké sněmovny.

Jestliže VOP pozbyl funkci nebo byl z funkce odvolán, koná se do 60ti dnů nová volba.

2.4.3 Trestní imunita a mlčenlivost

K posílení nezávislosti VOP slouží zakotvení imunity v § 7, která představuje garanci nezávislosti a nestrannosti v činnosti VOP.

VOP požívá trestně procesní imunity, jejíž konstrukce vychází z ústavní imunity poslanecké, respektive ústavních soudců.²⁴

²² Důvodem pozbytí funkce je pravomocné odsouzení pro spáchání jakéhokoliv trestného činu bez ohledu na to, zda byl spáchán úmyslně či z nedbalosti a bez ohledu na druh či výši trestu. Odsouzení pro trestný čin musí předcházet souhlas Poslanecké sněmovny s trestním stíháním (§ 7 odst. 1).

²³ Ztráta volitelnosti do Senátu v sobě zahrnuje zbavení, resp. omezení způsobilosti k právním úkonům, dále také pozbytí státního občanství České republiky. Důvodem zániku funkce však může být i úmrtí VOP.

²⁴ Jde zejména o to, aby Veřejný ochránce práv nemohl být soudně napadán za svá tvrzení v tisku či jiných sdělovacích prostředcích.

Trestní imunita VOP je však koncipována adekvátněji v tom směru, že je ohraničena dobou jeho funkčního období. VOP nelze trestně stíhat bez souhlasu Poslanecké sněmovny. VOP však nepožívá imunity správní a s občanskoprávní imunitou zákon nepočítal, i když ji nalezneme v některých zahraničních úpravách.

Součástí § 7 zákona o VOP je povinnost ochránce i kanceláře VOP zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se dozvěděli při výkonu své funkce i po jejím ukončení, pokud zákon nestanoví jinak povinnosti mlčenlivosti může ochránce nebo zaměstnanec jeho kanceláře z vážných důvodů zprostit předseda Poslanecké sněmovny.²⁵

2.5 Ustanovení a zřízení institutu ve vybraných státech Evropské unie

Jak jsem již uvedla, pozitivní zkušenost s institutem ombudsmana v tradičních demokraciích, vedla k rozšíření této instituce v řadě transformujících se postkomunistických zemí střední a východní Evropy. V následující kapitole bych se ráda věnovala srovnání zahraničních právních úprav z hlediska ustanovení a zřízení ombudsmanských institutů a to v Dánsku - v zemi, která nepatřila k oněm totalitou „postiženým“ zemím, v Polsku – kde institut vznikl a fungoval již před pádem totalitního režimu a na Slovensku, které se roku 1993 oddělilo od Československa a stalo se suverénním státem.

2.5.1 Ustanovení a zřízení institutu v Dánsku

V samotném severském Dánsku byl institut ombudsmana zřízen až v polovině padesátých let 20. století, přestože ve Švédsku vznikl již na počátku 19. století. Dánský ombudsman je stejně jako český VOP typem parlamentního ombudsmana, ale vykazuje určité odlišnosti, které se ostatně projeví i v průběhu jeho vývoje změnou zákonné úpravy tohoto dánského institutu.

Paragrafem 55 Ústavy Dánského království byl 5.6.1953 zaveden institut dánského ombudsmana, jehož oficiální název je Ombudsman Lidové sněmovny. První ombudsman v

²⁵ § 7 zák. č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

Dánsku začal působit k 1. 4. 1955 na základě prováděcího zákona o ombudsmanovi, který byl přijat roku 1954. Ústava umožňuje parlamentu zvolit jednu či dvě osoby, které by měly dohlížet na civilní i vojenskou státní správu. Vedle společných prvků s českou právní úpravou VOP, jako je dozor nad státní správou na základě stížností občanů nebo nemožnost rušit přímo kritizované rozhodnutí, rozšířil současný zákon č. 473 o ombudsmanovi z 12. 6. 1996 s účinností od 1. 1. 1997 působnost ombudsmana i na samosprávné korporace a jiné subjekty vykonávající veřejnou správu.

Samotná právní úprava však počítá pouze s jedním ombudsmanem jako individuálním, monokratickým a koncentrovaným státním orgánem, přestože ústava umožňuje volbu dvou ombudsmanů. V poslední době však v souvislosti s podstatným nárůstem stížností samotný stávající ombudsman podporuje myšlenku volby druhého ombudsmana.²⁶

Funkční období dánského ombudsmana není pevně vymezeno počtem let, ale závisí na funkčním období parlamentu – Lidové sněmovny (Folketingu). To znamená, že po každých parlamentních volbách je zároveň volen i ombudsman. Volební období parlamentu v Dánsku je čtyřleté, ale je zde tradice častých předčasných voleb. Pokud se však dosavadní ombudsman uchází o znovuzvolení, bývá nepsaným pravidlem, že je znovu zvolen. Dánský ombudsman není limitován počtem možných funkčních období, takže současný ombudsman Gammeltoft – Hansen byl zvolen již po šesté.

Ombudsman je kdykoliv odvolatelný parlamentem, proto je důležité, aby měl jeho důvěru. Může však i sám rezignovat, ale pouze formou výpovědi s šestiměsíční výpovědní lhůtou. V případě úmrtí ombudsmana zvolí Právní výbor Lidové sněmovny osobu, která je pověřena výkonem funkce až do zvolení nového ombudsmana.

Do funkce ombudsmana může být zvolena osoba, která má právnické vzdělání. Funkce je neslučitelná s funkcí poslance a člena místní rady a bez souhlasu Právního výboru parlamentu nesmí ombudsman zastávat žádné místo ve veřejných nebo soukromých institucích.

²⁶ KOUDELKA, Z. Dánský ombudsman. In *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. str.20

2.5.2 Ustanovení a zřízení institutu v Polsku

Polsko bylo první zemí střední a východní Evropy, kde byl zřízen institut ombudsmana. Výchozí inspirací se stal skandinávský model.

Již v roce 1987, v období přechodu Polska na demokratické státní zřízení, byl polským parlamentem přijat zákon o Mluvčím občanských práv (Rzecznik Praw Obywatelskich). Teprve až po deseti letech, v roce 1997, byla instituce zakotvena v Ústavě Polské republiky. Ústava se věnuje problematice ombudsmana hned ve dvou kapitolách. Nejprve v kapitole Svobody, práva, závazky osob a občanů, kde je uvedeno, že každý občan má v souladu se zákonem právo na pomoc ze strany Mluvčího občanských práv při ochraně lidských práv a svobod v souvislosti s jejich porušením správními orgány. Poté v kapitole Orgány státní kontroly a ochrany práv, která podrobněji upravuje postavení Mluvčího občanských práv.²⁷

Mluvčí občanských práv je zvláštní nezávislý kontrolní orgán, který je volen dolní komorou parlamentu Sejmem se souhlasem horní komory Senátem. Do funkce jej navrhuje předseda Sejmu – Maršálek nebo skupina 35 poslanců. Ze své funkce je odpovědný pouze Sejmu.

Základní podmínkou pro výkon funkce je státní občanství Polska. Není výslovně stanovena konkrétní věková hranice. Dalším předpokladem pro výkon funkce je právní vzdělání – požaduje se vynikající znalost práva, profesionální zkušenosti, vysoká autorita vzhledem k morálním vlastnostem a nespolečenskému uznání.

Jeho funkční období je 5 let a funkci lze vykonávat maximálně dvě po sobě jdoucí období, doba jeho působnosti není vázaná na volební období parlamentu.²⁸

Funkce polského ombudsmana není slučitelná s žádným jiným zaměstnáním, s výjimkou univerzitního profesora. Ombudsman nesmí být členem politické strany nebo politického hnutí, odborů a je vyloučen výkon jakékoliv veřejné funkce, která by ohrožovala jeho důstojnost a vážnost.

²⁷ Ústava Polské republiky z 2. 4. 1997, čl. 80 a čl. 208-212

²⁸ Údaje čerpány z: <http://www.rpo.gov.pl/>

2.5.3 Ustanovení a zřízení institutu na Slovensku²⁹

Stejně jako v České republice, tak i na Slovensku se po rozdělení federace odehrávala spousta konferencí a seminářů, jejichž hlavním tématem byla problematika ombudsmana. Po několika letech hledání přiměřené formy a postavení tohoto orgánu se Slovenská republika konečně dočkala úpravy instituce ombudsmanského typu.

Právním předpokladem vzniku nového ústavního orgánu veřejného ochránce práv na Slovensku bylo přijetí ústavního zákona č. 90/2001 Z. z. z 23. února 2001, kterým byla změněna a doplněna Ústava Slovenské republiky č. 460/1992 Zb. ve znění pozdějších předpisů. Do osmé hlavy Ústavy Slovenské republiky byl zařazený druhý oddíl s názvem Veřejný ochránce práv, na jehož základě Národní rada Slovenské republiky přijala zákon č. 564/2001 Z. z. o Veřejném ochránci práv, který stanovil podrobnosti o jeho volbě a odvolávání, o působnosti, o podmínkách výkonu funkce, o způsobu právní ochrany a o uplatňování práv fyzických a právnických osob. V následujících pěti letech bylo přijato šest novel tohoto zákona. Z hlediska výkonu funkce byla nejvýznamnější novelizace z roku 2006, která změnila nejen ústavní úpravu postavení ochránce, ale i zákon o Veřejném ochránci práv.³⁰

Slovenský Veřejný ochránce práv, jako nezávislý orgán, je do funkce volen zastupitelským sborem Národní radou, z kandidátů, kteří jsou navrhováni skupinou nejméně 15 poslanců. Zákodárce tedy ponechal v rukou samotných poslanců Národní rady pravomoc navrhnout kandidáty.

Podmínky volitelnosti do funkce ochránce jsou taxativně vyjmenovány v zákoně. Do funkce může být zvolen občan Slovenské republiky, který je způsobilý k právním úkonům a v den volby dosáhl věku 35 let. Jeho bezúhonnost, vzdělání, schopnosti a morální vlastnosti poskytují záruku, že bude tuto funkci vykonávat řádně. Další podmínkou výkonu funkce je trvalý pobyt na území Slovenské republiky a zákaz členství v jakékoliv politické straně či hnutí.

²⁹ Údaje čerpány z: <http://www.vop.gov.sk/vznik-a-vyvoj-v-slovenskej-republike>

³⁰ Konkrétně jde o úpravu vztahu Veřejného ochránce práv k Ústavnímu soudu SR a to iniciovat řízení před tímto soudem.

I když požadavky na výkon funkce hovoří o vzdělání, nicméně stejně jako v České republice, není právnické vzdělání výslovně požadováno.³¹

Funkční období ochránce je pětileté a začíná plynout dnem složení slibu do rukou předsedy Národní rady SR. Znovuzvolení je možné nejvíce po dvou po sobě následujících funkčních obdobích.

Funkce slovenského Veřejného ochránce práv je neslučitelná s výkonem funkce prezidenta, poslance, člena vlády, vedoucího nebo předsedy ústředního orgánu státní správy, předsedy Nejvyššího kontrolního úřadu, soudce Ústavního soudu, soudce, státního zástupce, příslušníka informační služby, příslušníka Policejního sboru a jiných ozbrojených sborů a s funkcí v orgánech veřejné správy. Ochránce při výkonu funkce nesmí vykonávat jinak placenou funkci, podnikat nebo vykonávat jinou výdělečnou činnost s výjimkou vědecké, pedagogické, literární a umělecké činnosti a správy vlastního majetku nebo majetku svých nezletilých dětí. Činnost, kterou může vykonávat nesmí ohrozit důstojnost a řádný výkon funkce, dále pak důvěru v nestrannost a nezávislost ochránce.

K zániku funkce, obdobně jako v ČR, dochází taxativním výčtem důvodů, které jsou obsaženy v zákonu.³² Jedinou výjimkou je odvolání ochránce Národní radou, a to tehdy, když mu zdravotní stav dlouhodobě - nejméně však 3 měsíce, nedovoluje plnění řádného výkonu funkce.

2.6 Komparace ustanovení ombudsmana s vybranými státy

V této kapitole se budu snažit nalézt shodné prvky a rozdíly, které se vyskytují v právních úpravách uvedených tří států v porovnání s právní úpravou České republiky.

³¹ V původním vládním návrhu, který byl však schválen ve značně modifikované formě, byl požadavek na vysokoškolské právnické vzdělání nebo jiné obdobné vzdělání. Dále pak desetiletý výkon praxe a kvalifikaci, která spočívá v tom, že kandidát je uznávaným odborníkem v oblasti práva.

³² Jedná se o ztrátu volitelnosti dle § 4 zákona 564/2001 Z. z., vzdaní se funkce, nabytí právní moci rozsudku, kterým byl odsouzený za úmyslný trestný čin a soud nerozhodl v jeho případě o podmíněčném odložení výkonu trestu odnětí svobody, výkonem činnosti neslučitelné s výkonem jeho funkce nebo smrt.

Lze konstatovat, že ve všech analyzovaných státech byl zaveden model ombudsmana klasického, parlamentního. Srovnávané země vychází ze skandinávského modelu, ale každá z nich zahrnuje jeho určitou modifikaci.

V první řadě bych se ráda zabývala právním zakotvením. Zde můžeme nalézt jednu z hlavních odlišností. Ve všech sledovaných zemích, s výjimkou České republiky, má institut ombudsmana ústavní reglementaci. Je upraven jak v ústavě, tak i v podobě běžného zákona. V ústavě nacházíme pouze krátké ustanovení s odkazem na prováděcí zákon. V České republice je zpracován pouze zákon a toto ústavní zakotvení chybí. Názory odborníků se různí, ale obecně se připouští, že ústavní reglementace ombudsmana není nezbytně nutná, protože tento orgán nedisponuje samostatnou mocenskou pravomocí, aby mohl integrovat do již existující dělby moci. Jde o orgán parlamentu, tedy orgán moci zákonodárné, odvozený, opatřený toliko iniciačními oprávněními. Jedině parlament je, na základě jeho podnětu, oprávněn sankcionovat, mocensky uplatnit svou pravomoc vůči moci výkonné.³³ Ale tímto tématem bych se ráda zabývala v závěru své práce.

Z hlediska volby můžeme konstatovat, že ve všech úpravách je ombudsman nezávislý a nestranný orgán, který je volen nejvyšším zákonodárným sborem a je mu ze své činnosti odpovědný. Ve všech státech působí jeden integrovaný ombudsman s působností pro celé území; dánská ústava umožňuje volbu dvou ombudsmanů, ačkoli samotná právní úprava počítá pouze s jedním.

Rozdíl je však patrný ve způsobu navrhování kandidátů. Na Slovensku, v Polsku i Dánsku navrhuje kandidáty samotní poslanci, zatímco v České republice je způsob navrhování kandidátů kombinovaný - prezident a Senát navrhuje po dvou kandidátech. Česká republika se touto kombinací subjektů, které navrhuje kandidáty, snaží o omezení politických faktorů při jejich volbě, což je z mého pohledu téměř nemožné.

Funkční období je v případě Polska a Slovenska pětileté, v České republice je ochránce volen na šest let. Délka funkčního období je stanovena s motivací přesáhnout funkční období orgánu, kterým je ombudsman volen, aby byla zajištěna nezávislosti výkonu jeho funkce. Funkční období dánského ombudsmana není vymezeno počtem let, ale závisí na

³³ SLÁDEČEK, V. *Zákon o veřejném ochránci práv...*, str. XXVI

funkčním období parlamentu, které je čtyřleté. Pokud se však dosavadní dánský ombudsman opět uchází o funkci, bývá obvykle zvolen. U ostatních zemí může být ombudsman zvolen pouze na dvě po sobě jdoucí období. V tomto případě se přikláním na dánskou stranu, protože jsem přesvědčena, že práce zkušeného odborníka je daleko efektivnější, než práce „začátečníka“.

Podmínky pro výkon funkce jsou také v některém směru odlišné. V České republice je jedinou podmínkou, jak jsem již zmiňovala, volitelnost do Senátu – věk 40 let, na Slovensku musí kandidát splňovat věk 35 let a podmínky volitelnosti do Národní rady. Ani u jednoho ze dvou států není kladen požadavek na vysokoškolské právnické vzdělání. Zatímco v Polsku je podrobnější právní úprava, která vyžaduje vedle podmínky státního občanství, bezúhonnosti i vysokoškolské právnické vzdělání a dostatečné zkušenosti v praxi v oblasti ústavního a správního práva. Není zde stanovena konkrétní věková hranice pro výkon funkce. V Dánsku je základní podmínkou pro výkon funkce právnické vzdělání.

Neslučitelnost funkcí je v každém státě řešena podrobněji. Česká a Slovenská úprava jsou v některých bodech shodné³⁴. Rozdíl můžeme najít v tom, že slovenský zákon udává taxativní výčet funkcí ve veřejné správě, které jsou ombudsmanovi „zapovězeny“, kdežto český zákon používá širokou formulaci neslučitelnosti s jakoukoliv činností ve veřejné správě. Dánský zákon hovoří v tomto směru obecněji, ombudsman nesmí vykonávat funkci poslance a člena místní rady a k činnosti ve veřejných a soukromých institucích potřebuje souhlas Právního výboru. Polskému ombudsmanovi je povoleno vykonávat pouze činnost vysokoškolského profesora. Všechny právní úpravy výslovně zakazují účast v politických stranách či hnutích.

Každý stát má také v zákoně zakotveny podmínky pro zánik funkce, které jsem již uvedla. Rozdílné prvky obsahuje dánská úprava, kde je ombudsman kdykoliv odvolatelný parlamentem, pokud nemá jeho důvěru. Ostatní právní úpravy jsou si podobné, zmínila bych alespoň odlišnosti mezi českou a slovenskou úpravou. V České republice je zákon

³⁴ Jedná se o neslučitelnost funkce ochránce s funkcí prezidenta, poslance (v ČR i senátora, protože Slovensko nemá dvoukomorový parlament) a soudce. Obsahově téměř totožná jsou ustanovení, která oběma ombudsmanům zakazují výdělečné aktivity.

přísnější v případě zániku funkce ochránce, kdy nabytí právní moci rozsudek soudu, kterým byl ochránce odsouzen pro trestný čin. Na Slovensku je formulace odlišná v tom, že k zániku funkce ochránce dochází nabytím právní moci rozsudku, kterým byl odsouzen za úmyslný trestný čin nebo kterým byl odsouzen za trestný čin a soud nerozhodl v jeho případě o podmíněném odložení výkonu trestu odnětí svobody.³⁵ Slovenský zákon obsahuje ještě jednu odlišnost. Dává zákonodárnému sboru možnost odvolat ochránce z funkce v případě, že mu zdravotní stav nedovoluje dlouhodobě (nejméně však 3 měsíce) řádně vykonávat jeho funkci. Český parlament tuto možnost nemá, i když se o jejím zakotvení uvažovalo.

³⁵ § 8 odst. 1 písmeno c zákona č. 564/2001 Z.z., o verejnom ochrancovi práv

3 PŮSOBNOST A PRAVOMOC VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

3.1 Věcná působnost

Věcná působnost VOP je vymezena v § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 o Veřejném ochránci práv. Je zde charakterizován jako instituce, která působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.

Z výše uvedeného zákonného ustanovení vyplývá, že je mylné chápat VOP především jako ochránce základních práv a svobod, jehož cílem je konkurovat ústavnímu soudnictví. Prapůvodní účel institutu spočíval v kontrole nad dodržováním zákonů a jiných právních předpisů, v kontrole nad jednáním a postupy úředníků a veřejné správy jako celku. Přehlíživé jednání, arogance, zbytečné průtahy a špatný výklad zákona, to jsou věci, kterým by se měl ochránce věnovat. Lze tedy říci, že ochránce pouze přispívá k ochraně základních práv a svobod, ačkoliv citlivá otázka ochrany lidských práv spadající pod ochranu Ústavního soudu, by si v činnosti ochránce zasloužila určitou pozornost.³⁶

Principy a pojem demokratického právního státu, jako je legalita a legitimita, ochrana základních práv a svobod, dělba moci, svrchovanost ústavy a zákona, právní jistota, svoboda a další, jsou v teorii práva poměrně slušně zpracovány. Složitější situace však nastává při vymezení principů a pojmu „dobré správy“.

Pojem dobrá správa a její principy nejsou v našem právním řádu výslovně definovány. Obecně si pod pojmem dobrá správa můžeme představit takové chování orgánů státní správy, které jim sice nepředepisuje přímo zákon, ale které po nich přesto můžeme spravedlivě požadovat.³⁷ Špatná správa vede ke vzniku nežádoucích důsledků, jako je například obtěžování osob přehnanou byrokracií, nespravedlnost, arogantní chování, zbytečné průtahy, neodůvodněné neposkytnutí informací. Mezi souhrn hlavních principů dobré správy, tak je sestavil VOP pro potřeby pracovní konference v roce 2006 náleží:

³⁶ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, 2005. str. 315

³⁷ ČERNÍN, K. Principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv. In *Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. str. 11

dodržování právního řádu, nestrannost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, součinnost, odpovědnost, otevřenost a vstřícnost.

Můžeme ale konstatovat, že výklad principů dobré správy bude vždy závislý na lidském faktoru a úrovni politické kultury v České republice. Měli bychom mít na mysli, že především kvalita a vstřícnost veřejné správy vůči občanům je základem kvalitní demokratické společnosti.

3.2 Osobní působnost

Osobní působností rozumíme vymezení okruhu subjektů, vůči kterým je VOP oprávněn zasáhnout. Jeho působnost je vymezena zákonem pozitivně i negativně.

V ustanovení § 1 odst. 2 zákon taxativním způsobem vyjmenovává subjekty, na něž se působnost VOP vztahuje.³⁸ Dle zákona se působnost VOP vztahuje na ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu,³⁹ správní úřady jim podléhající, Českou národní banku, pokud působí jako správní úřad, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy, dále na Policii České republiky, Armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny.⁴⁰

Ustanovení § 1 odst. 3 zákona opět taxativně vymezuje subjekty, které do působnosti VOP nespádají a nemůže tedy vůči nim uplatňovat svá oprávnění. Jsou to Parlament, prezident republiky a vláda, Nejvyšší kontrolní úřad, zpravodajské služby České republiky, orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a soudy, s výjimkou orgánů státní správy soudů.

³⁸ Na jiné, zde neuvedené subjekty se působnost VOP nevztahuje.

³⁹ Výčet ministerstev a jiných správních úřadů s působností pro celé území státu je uveden v zákoně č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky ve znění pozdějších změn a doplňků – tzv. kompetenční zákon.

⁴⁰ Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

Zákonné vymezení VOP mu nedává právo rozhodovat spory mezi fyzickými a právníckými osobami a nemůže zúčastněné strany zastupovat jako advokát. Na orgány soudu se jeho působnost vztahuje pouze tehdy, pokud vykonávají státní správu soudnictví. Podnět adresovaný ochránci může směřovat k průtahům v řízení, nečinnosti soudů, nevhodnému chování soudních osob, narušování důstojnosti řízení před soudem, může se dále týkat správy soudních poplatků, správy soudních kanceláří nebo ostatních záležitostí spadajících do působnosti Ministerstva spravedlnosti.⁴¹

Podle ustanovení § 1 odst. 4 zákona VOP není oprávněn zasahovat do činnosti a rozhodování úřadů jinak, než mu stanoví zákon.

3.3 Činnost ochránce

3.3.1 Podněty k jednání

Svou činnost, v níž se nejedná o správní řízení, ale šetření, zahajuje VOP na základě podnětu fyzické nebo právnícké osoby, která se cítí být dotčena na svých právech jednáním správních úřadů a institucí, na které se vztahuje jeho působnost. Podnět mohou podat obce i kraje. Jistým specifikem české úpravy je zahájení šetření VOP na základě podnětu adresovaného poslanci nebo senátorovi či některé z komor Parlamentu, kteří mu jej podstoupí. VOP však může zahájit činnost i z vlastní iniciativy a to většinou na základě nějakého signálu, kterým může být telefonický podnět, zpráva ve sdělovacích prostředcích, anonymní podání a jiné.

Institut VOP je určen k poskytování pomoci široké veřejnosti. To je také důvod toho, že § 10 odst. 1, umožňuje vedle písemné formy podání podnětu, také možnost podnět učinit ústně do protokolu. Od 1.10.2002 byl také zaveden systém příjmu a vyřizování podání elektronickou cestou, včetně elektronického podpisu.⁴²

⁴¹ MATOUŠOVÁ, D. Veřejný ochránce práv a jeho působení v oblasti moci soudní. In *Působení ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník z mezinárodní vědecké konference*. Brno : Masarykova univerzita, 2003. s. 137.

⁴² *Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2002*. [online]. Dostupný na WWW: <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/zpravy.php&doc=45>

Podnět nepodléhá poplatku a VOP nejsou pro jeho vyřízení stanovené lhůty.

Obsahové náležitosti podnětu jsou taxativně vymezeny § 11 odst. 1 zákona o VOP. Nutnou podmínkou, aby se VOP podnětem mohl zabývat je to, že musí mít k dispozici alespoň minimum informací týkajících se skutkového základu případu a identifikace stěžovatele.

Vlastní proces vyřizování začíná na základě předběžné analýzy věci, ve které VOP posuzuje, zda problém spadá do jeho působnosti. Pokud předmět šetření nespadá do působnosti VOP nebo se netýká osoby, která jej podala a není přitom doložená plná moc, je oprávněn dle § 12 odst. 1 zákona o VOP podnět odložit. Zákon o VOP tedy nepřipouští možnost učinit podání jinou osobou než samotným poškozeným.

Zákon dává VOP takzvané diskreční oprávnění, tedy možnost zvážit, zda se podnětem bude zabývat a zahájí šetření nebo jestli podnět odloží. V případě odložení musí stěžovatele písemně vyrozumět, proč tak učinil.

3.3.2 Vlastní šetření

Poté, co jsem vymezila působnosti VOP a charakteristiku podnětů, s nimiž se na něj lze obracet, je možné přistoupit k jeho oprávnění, které má ze zákona k dispozici v souvislosti s prováděným šetřením.

Jestliže VOP zjistí, že případ spadá do jeho působnosti, zahájí vlastní šetření, o čemž písemně vyrozumí stěžovatele. Pro efektivní výkon své činnosti při šetření podnětů disponuje vůči úřadům, jejichž činnost kontroluje, **vyšetřovacími oprávněními**. Stejná oprávnění má dle zákona i zástupce VOP.

VOP je oprávněn i bez předchozího upozornění vstupovat do všech prostor správních úřadů a provádět tam svá šetření, nahlížet do spisů a klást otázky zaměstnancům úřadů. Také může rozmlouvat s osobami umístěnými v zařízeních, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova anebo ochranné léčení, a to bez přítomnosti jiných osob.⁴³

⁴³ § 15 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

Zákon ukládá správním orgánům povinnost úřední součinnosti s VOP. Platí to nejen pro ty správní orgány, které spadají do jeho působnosti, ale pro všechny státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu i když jsou z jeho působnosti vyloučeny.

Výsledkem šetření může být zjištění VOP, že správní úřad jednal v souladu se zákonem a nepochybil. V takovém případě VOP písemně vyrozumí stěžovatele i úřad. Pokud došlo ze strany správního úřadu k porušení právních předpisů a tím k jeho pochybení, vyzve VOP úřad, aby se k jeho zjištění do 30 dnů vyjádřil.

Jestliže se úřad na výzvu VOP vyjádří, že sjednal nebo provádí opatření k nápravě a VOP je s vykonaným opatřením spokojen, vyrozumí o tom úřad i stěžovatele. Pokud však VOP nepovažuje přijatá opatření za adekvátní nebo neobdržel-li ve stanovené lhůtě vyjádření úřadu, zašle stěžovateli i úřadu své závěrečné stanovisko, jehož součástí je i návrh opatření k nápravě. VOP má toliko zákonem daný demonstrativní výčet možných opatření.⁴⁴

Je nutno připomenout, že návrh opatření VOP má pouze iniciační charakter. VOP tedy nemá oprávnění přímo zasahovat do činnosti úřadů. Jeho názory a doporučení však požívají značné autority a jsou téměř bez jakýchkoliv námitek akceptovány. Pokud nedojde ve stanovené lhůtě k nápravě nebo jsou-li stanoviska úřadu nedostatečná, je VOP oprávněn vyrozumět nadřízený úřad a může o dané věci informovat veřejnost. Jestliže ani potom nedojde k nápravě, VOP uvědomí Poslaneckou sněmovnu.

3.4 Zvláštní oprávnění a povinnosti

Aktivita VOP se zpravidla nevyčerpávají prací s podněty či šetřením z vlastní iniciativy. Zákon o Veřejném ochránci práv mu přiznává některá další oprávnění, ale i povinnosti. Mezi tato oprávnění patří právo doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního či vnitřního předpisu. Toto doporučení VOP podává zásadně orgánu, jehož působnosti se týká. Návrhy, které se týkají nařízení nebo usnesení vlády a zákonů, bude VOP adresovat vládě. Kromě toho je povinen informovat o doporučeních i Poslaneckou sněmovnu. Jedná se o právně nezávazná doporučení.

⁴⁴ § 19 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

3.4.1 Vztah ochránce k Ústavnímu soudu

VOP je oprávněn dle zákona o Ústavním soudu⁴⁵ podat návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky. Není však oprávněn podat návrh na zrušení zákona nebo ústavního zákona.

Povinností soudce zpravodaje je zaslat VOP návrh na zahájení řízení a ten může Ústavnímu soudu do 10 dnů od doručení návrhu sdělit, že vstupuje do řízení. Pokud tak učiní, stává se vedlejším účastníkem tohoto typu řízení. Dle § 25 odst. 3 zákona o VOP, může ochránce pověřit jednotlivé zaměstnance Kanceláře, aby jednali jeho jménem v určitém řízení před Ústavním soudem. Sídlo VOP i Ústavního soudu je v Brně. Lze tedy očekávat, že ochránce bude účastníkem řady řízení před tímto soudem.

Význam a smysl obou institucí je při ochraně práv značně rozdílný. Ústavní soud je jako ochránce ústavnosti a garant zachování ústavně zaručených lidských práv a svobod vybaven k výkonu své činnosti účinnými prostředky. Je také nutné předeslat, že rozhodování Ústavního soudu je kolegiální, vysoce fundované a profesionální, takže nároky na kvalifikaci ústavního soudce jsou vysoké. Zatímco VOP nedisponuje samostatnou mocenskou pravomocí, ve vztahu k ochraně práv má povahu doplňkové instituce a výsledkem jeho činnosti je vydání návrhu opatření, který nemá závazný, ale pouze iniciační charakter.

Působnost ombudsmana by měla směřovat poněkud jinam, do jisté míry i „dále“ než pravomoc soudní, neboť přesahuje otázky práva a zabývá se i zjišťováním – z různých (i neprávních) důvodů – chybných a nesprávných postupů správních úřadů a úředníků, obtížně jinak postižitelných.⁴⁶ Bylo by tedy chybou vnímat VOP především jako ochránce základních práv a svobod, který by mohl konkurovat Ústavnímu soudnictví.

3.4.2 Vztah ochránce k Poslanecké sněmovně

VOP je Poslanecké sněmovně odpovědný za výkon své funkce, ale není jí podřízený. Jejich styky mají spíše charakter partnerského vztahu a Poslanecká sněmovna není, pokud to

⁴⁵ § 64 odst. 2 písm. f) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁶ FRUMAROVÁ, K. *Ochrana před nečinností...*, str. 120

zákon výslovně nedovoluje⁴⁷, oprávněna jakoukoliv formou zasahovat do výkonu funkce VOP.

Kromě souhrnné zprávy, kterou VOP předkládá Poslanecké sněmovně, ji každé 3 měsíce informuje o své činnosti a podává doporučení k vydání, změně nebo zrušení právního předpisu. Poslanecká sněmovna pak informace a zprávy předložené VOP projednává. Požádá-li o slovo, bude mu uděleno.⁴⁸

Zákon také umožňuje osobní kontakt VOP s Poslaneckou sněmovnou a jejími orgány. VOP je oprávněn zúčastnit se schůze Poslanecké sněmovny a jejího orgánu, jedná-li se o věcech týkající se jeho působnosti, i když schůze nebo její část byla prohlášena za neveřejnou. VOP tedy může vystoupit nejen s hlavními body, které jsou obsaženy v souhrnné zprávě, ale může i reagovat na připomínky k ní.

3.4.3 Kancelář veřejného ochránce práv

Aby mohl VOP vyvíjet svou činnost, potřebuje k tomu dostatečné materiální a personální vybavení. Tuto funkci plní Kancelář veřejného ochránce práv (dále jen Kancelář), která zajišťuje úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením jeho činnosti.

Postavení Kanceláře je upraveno statutem Kanceláře, vydaného ochráncem v roce 2001, který stanoví podrobnosti o její organizaci a úkolech. Kancelář je podle § 3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích organizační složkou státu a hospodaří s rozpočtovými prostředky samostatné kapitoly státního rozpočtu.⁴⁹

V čele Kanceláře stojí vedoucí Kanceláře, který je jmenován a odvoláván VOP. Vedoucí Kanceláře vykonává svou činnost dle pokynů VOP a je mu za ni také odpovědný.

Vedoucí Kanceláře zastupuje Kancelář navenek a jedná jejím jménem.

⁴⁷ § 6 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁸ § 24 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁹ <http://www.ochrance.cz/kancelar/statut.php>

Podle zvláštních předpisů plní vůči zaměstnancům Kanceláře funkci statutárního orgánu zaměstnavatele a je jejich nadřízeným.

Zaměstnance Kanceláře může VOP dle § 15 zákona pověřit prošetřováním podnětů a jednáním jeho jménem v určitém řízení před Ústavním soudem.

3.5 Ochrana osob omezených na svobodě

Novelou zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, která byla uveřejněna ve Sbírce zákonů pod číslem 381/2005 Sb., byl uzavřen více jak dvouletý legislativní proces, který stanovil VOP od 1. ledna 2006 nové povinnosti. Ty spočívají v systematických preventivních návštěvách všech míst a zařízení, kde se nacházejí osoby omezené na svobodě. Orgán, který by v tomto smyslu vykonával systematickou preventivní vnější kontrolu těchto míst, v České republice prozatím neexistoval.

Tato činnost ochránce nespočívá v řešení individuálních podnětů, ale probíhá podle předem stanoveného plánu. Jde o povinnost vyplývající pro Českou republiku z mezinárodně-právních závazků, především z Opčního protokolu k Úmluvě OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.⁵⁰

Při návštěvách VOP zjišťuje, jak je s těmito osobami zacházeno, snaží se zajistit respektování jejich základních práv a posílit jejich ochranu před takzvaným „špatným zacházením“.

Špatným zacházením rozumíme jednání, které nerespektuje lidskou důstojnost. Podle toho, do jaké míry špatné zacházení zasáhne do lidské důstojnosti nebo tělesné integrity, může mít podobu krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení, mučení, neúcty ke člověku a jeho právům, nerespektování jeho sociální autonomie, soukromí, ale také práva na spoluúčast v rozhodovacím procesu o jeho vlastním životě či zneužívání závislosti na poskytované péči nebo její prohlubování.

⁵⁰ <http://www.ochrance.cz/cinnost/ochrana.php>

Po formální stránce může špatné zacházení spočívat nejen v porušování základních práv, která jsou garantována Listinou základních práv a svobod a mezinárodními úmluvami, ale i v překračování zákonů a podzákoných právních předpisů nebo v neplnění závazných instrukcí a pokynů.

3.5.1 Typy navštěvovaných zařízení

VOP je povinen vykonávat kontrolní návštěvy všech zařízení, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě a to bez ohledu, zda jde o zařízení státní či soukromá. Jedná se o tyto zařízení:

- vězeňská zařízení
- policejní cely
- zařízení pro zajištění cizinců
- vojenská zařízení
- zařízení, v nichž se vykonává ochranná nebo ústavní výchova
- azylová zařízení
- zařízení sociální péče
- zdravotnická zařízení
- zařízení sociálně-právní ochrany dětí
- veřejná zařízení pro přežití obyvatelstva za krizových situací⁵¹

3.5.2 Vykonávání systematických návštěv

Kontrola spočívá v tom, že zaměstnanci Kanceláře vykonávají návštěvu podle určitého systému v několika podobných zařízeních na základě předem vypracovaného časového plánu, který je rozdělen do tří etap:

⁵¹ <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/ochrana.php&doc=350>

- příprava návštěvy
- realizace návštěvy
- zpracování získaných informací a poznatků
- vydání zprávy z návštěvy zařízení

Výběr konkrétních zařízení se řídí například předchozími poznatky z praxe ochránce, referencemi získanými od veřejnosti či umístěných osob (pozitivními či negativními) nebo výsledky činnosti rezortních kontrolních mechanismů.⁵² Pokud to typ zařízení dovoluje, je při výběru brán zřetel na zřizovatele zařízení, jeho lokaci, velikost, aby vybraná zařízení byla různorodá.

Když jsou vybrána konkrétní zařízení, pracovníci Kanceláře shromažďují různé informace o těchto zařízeních, právní úpravu, včetně nezávazných doporučení, deklarací, neprávních standardů, judikatury Evropského soudu pro lidská práva nebo vnitřních předpisů vydaných příslušným resortem. Po zpracování získaných informací je připravena metodika samotné návštěvy.

Po provedení návštěvy zařízení je VOP povinen vypracovat zprávu o jeho zjištěních, jejíž součástí mohou být doporučení nebo návrhy opatření k nápravě. VOP pak vyzve zařízení, aby se k jeho zprávě, doporučením nebo návrhům na opatření k nápravě vyjádřilo ve stanovené lhůtě. Ochránce i zde disponuje možnostmi sankčního charakteru, které spočívají jednak ve vyrozumění nadřízeného úřadu, ale i v informování veřejnosti. Kromě toho ochránce rovněž vydává souhrnné zprávy.

3.6 Informování o činnosti

VOP podává každoročně Poslanecké sněmovně souhrnnou zprávu o své činnosti za uplynulý rok. Tuto zprávu současně zasílá Senátu, prezidentu republiky, vládě a ministerstvům a jiným správním úřadům a vhodným způsobem ji zveřejňuje.

⁵² HRABCOVÁ, D. *Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2006*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. str. 89

Obsahem souhrnné zprávy je vždy celková bilance činnosti ochránce za uplynulý rok, především pokud jde o provedená šetření a jejich výsledky. Zpráva je strukturována do několika částí. V první řadě jsou to statistické údaje o podáních, informace o provedených inspekcích či o jiných šetřeních z vlastní iniciativy a poznámky o dalších aktivitách (návrhy na změnu či zrušení právních předpisů). Další, nejobsáhlejší část zprávy, by měla seznamovat – z hlediska důsledků i z hlediska praxe – s nejzávažnějšími či jinak zajímavými případy. Zvláštní pozornost by měla být věnována případům, které nebyly (nikoli vinou ochránce) dovedeny do úspěšného konce.⁵³ Není také výjimkou, aby do souhrnné zprávy byla formou samostatného komentáře zařazena analýza VOP k určité problematické otázce z oblasti veřejné správy, která by měla obsahovat náčrt možných řešení nebo návrh opatření.

3.6.1 Informace pro veřejnost

Ustanovení § 23 odst. 2 zákona o VOP, ukládá ochránci povinnost seznamovat veřejnost se svou činností a poznatky, které z jeho činnosti vyplynuly. VOP tuto povinnost naplňuje hned v několika rovinách. Jednak pořádá pravidelné tiskové konference, informuje veřejnost prostřednictvím televize, ČTK, denního i odborného tisku, přednáškové činnosti, besed a také prezentuje informace na vlastních webových stránkách.

V České televizi běží od počátku roku 2006 cyklus „Případ pro ombudsmana“, který je koncipován jako série relativně samostatných příběhů. VOP na konkrétních případech seznamuje veřejnost s osudy lidí, kteří se na něj obracejí, prezentuje pracovní postupy a rozsah své působnosti. Tento cyklus náleží dle výsledků k nejsledovanějším pořadům.⁵⁴

V roce 2006 projevovala téměř všechna média vysoký zájem o práci i výsledky činnosti VOP.

Informace o počtu přijatých a vyřízených podnětů v roce 2006 jsou uvedeny v příloze.

⁵³ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo...*, str. 318

⁵⁴ HRABCOVÁ, D. *Souhrnná zpráva o činnosti ...*, str. 6

II. PRAKTICKÁ ČÁST

4 ANALÝZA PRAVOMOCI A PŮSOBNOSTI VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV NA KONKRÉTNÍ PŘÍPADOVÉ STUDII

Pro praktickou část své práce jsem si vybrala případovou studii „**Vystěhování romských obyvatel z pavlačového domu na ulici Smetanova č.p. 1336 ve Vsetíně**”.

Uvědomuji si, že vstupuji do citlivého terénu, který je značně poznamenán publicitou, způsobenou stěhováním romských rodin na podzim roku 2006. V následujícím období stránky novin a časopisů plnily reportáže, které nás informovaly o tom, „jak žijí Romové v kontejnerech”. Zpolitizováním celé kauzy a překrucováním podávaných informací došlo ke snížení objektivity při jejím hodnocení. Analýzou případu šetřeného i Veřejným ochráncem práv se pokusím nalézt ztracenou objektivitu a přiblížit postoje zainteresovaných stran i své vlastní.

4.1 Okolnosti případu ⁵⁵

Dne 11. října roku 2006 nechalo město Vsetín přestěhovat 36 romských rodin, přibližně 230 osob takzvaných „nepřízpůsobivých občanů”, z chátrajícího pavlačového domu na Smetanově ulici č. p. 1336, který byl vzápětí zbořen.

Rodiny byly z pavlačového domu vystěhovány na základě rozhodnutí o vyklizení, které vydal Okresní soud ve Vsetíně v průběhu dubna a května roku 2006. Důvodem pro podání návrhu města Vsetín na vyklizení bytů bylo skončení nájemních smluv na dobu určitou. Některé rodiny měly vůči městu Vsetín finanční závazky, které plynuly z minulých nájemních vztahů.⁵⁶

⁵⁵ Údaje čerpány z: *Závěrečné stanovisko ve věci vystěhování romských obyvatel z pavlačového domu na ulici Smetanova č. p. 1336 ve Vsetíně* [online]. Dostupné na WWW: <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/stanoviska.php&doc=709>

⁵⁶ V roce 2005 začalo město Vsetín uplatňovat tzv. program nízké tolerance. Jednalo se o soubor tvrdých opatření používaný vůči neplatičům a nepřízpůsobivým občanům. Jedním z nástrojů, jak předcházet zadlužení těchto občanů je i uzavírání nájemních smluv na dobu určitou., většinou na dobu jednoho měsíce. Město se pyšní tím, že se těmito postupy dluhy výrazně snížily, některé byly dokonce úplně splaceny. Neustále však zůstávají dluhy z minulých nájemních vztahů.

Lhůta na vystěhování byla 15 dnů. Město jim však vzhledem k plánované demolici domu umožnilo prodloužení této lhůty. Rodinám, kterým skončila nájemní smlouva, soud nepřiznal žádnou bytovou náhradu.

Většina rodin byla přestěhována do dvou nových objektů složených z obytných kontejnerů v lokalitě Poschla, nacházející se na okraji města Vsetín.

Sedmi rodinám, které také obývaly dům na Smetanově ulici, zajistilo město Vsetín bytovou náhradu ze stávajícího bytového fondu města (mimo lokalitu Poschla).

Zbývajících 6 rodin bylo vystěhováno mimo území města Vsetín do obcí na Jesenicku, Prostějovsku a Uherskohradištsku, kde jim město Vsetín nabídlo starší rodinné domy. Romské rodiny tvrdily, že kupní smlouvy na nemovitosti podepsaly pod nátlakem.

Senátoři Milan Bureš a Josef Pavlata se jako členové Výboru pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice byli přesvědčit, do jakých nemovitostí město Vsetín romské rodiny vystěhovalo. Po návštěvě objektů na Jesenicku byli senátoři otřeseni z nedůstojných podmínek, v nichž rodiny žijí. Na základě tohoto zjištění dospěli k přesvědčení, že vsetínská radnice porušila lidská práva.

4.2 Zahájení šetření⁵⁷

Veřejný ochránce práv (dále jen ochránce) dne 9. ledna 2007 zahájil v této věci šetření z vlastní iniciativy, ale současně se na něj dle výše uvedených skutečností obrátil Výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice Senátu Parlamentu České republiky a požádal ho o prošetření okolností vystěhování.

Ochránce se při svém šetření zaměřil na prověření systému sociálních dávek vyplácených obyvatelům pavlačového domu, způsobu jejich přiznávání a vyplácení, se zaměřením na využití institutu zvláštního příjemce dávky a na výkon sociálně právní ochrany dětí.

Zvláštní pozornost pak věnoval situaci romských rodin vystěhovaných na Jesenicko, Prostějovsko a Uherskohradištsko.

⁵⁷ Údaje čerpány z: *Závěrečné stanovisko ve věci vystěhování romských obyvatel z pavlačového domu...*

Dále se zabýval prověřením procesu výstavby a užívání nových domů v lokalitě Poschla, zejména pak prověření postupu stavebního úřadu a orgánů ochrany veřejného zdraví. V neposlední řadě posuzoval vystěhování romských obyvatel z pohledu ochrany základních práv a svobod.

Ochránce shromáždil spisovou dokumentaci územního, stavebního a kolaudačního řízení objektů v lokalitě Poschla včetně fotodokumentace, fotodokumentaci objektů v obci Čechy pod Kosířem, v obci Vlčice, v obci Vidnava, v obci Stará Červená Voda a v obci Mistřice.

Městský úřad Vsetín poskytl ochránci informace o sociální situaci romských obyvatel, kteří byli vystěhováni z pavlačového domu. Dále mu byly poskytnuty doklady týkající se povolení o odstranění pavlačového domu na ulici Smetanova a výsledky kontrolní prohlídky v lokalitě Poschla, která proběhla na základě podnětu Krajské hygienické stanice Zlínského kraje, z důvodu výskytu plísní v bytových jednotkách.

O součinnost požádal ochránce Krajský úřad Zlínského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu.

Rovněž využil informace získané ze strany občanských sdružení Vzájemné soužití a Roma Vidnava, dále pak od romských koordinátorek Krajského úřadu Zlínského kraje a Krajského úřadu Olomouckého kraje, právních zástupců vystěhovaných romských rodin, od Výboru pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice Senátu Parlamentu České republiky.

Pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv (dále jen Kanceláře) provedli místní šetření ve Vsetíně, kde se také uskutečnilo setkání s představiteli města. Předmětem šetření byl především sběr informací k výkonu státní správy, týkající se sociálních dávek, sociálně právní ochrany dětí a stavebního úřadu. V rámci šetření pracovníci Kanceláře provedli namátkovou kontrolu spisové dokumentace sociálních dávek a sociálně-právní ochrany dětí vedenou odborem sociálních věcí městského úřadu Vsetín.

4.3 Skutková zjištění⁵⁸

4.3.1 Stavebně-technický stav pavlačového domu na Smetanově ulici č.p. 1336

Pavlačový dům na Smetanově ulici byl postaven ve 40. letech. Původně ho pro své zaměstnance vystavěla Zbrojovka Brno. Ve své době to byl jeden z nejlepších domů ve městě. Již v polovině 60. let se začaly objevovat stížnosti (neromských) obyvatel na plíseň v bytech a několik z nich bylo vyřazeno z bytového fondu. Kvalita bydlení se v 80. letech prudce zhoršila v souvislosti s výstavbou polikliniky. V 90. letech, s příchodem romských rodin, dochází ke zhoršování kvality domu a bydlení. Od doby jeho vzniku prošel dům několika dílčími opravami, ale nikdy neproběhla žádná celková rekonstrukce.

V roce 1992 přešel dům do vlastnictví města Vsetín⁵⁹. Jako správce domu byla najata realitní kancelář Ivany Dohnálkové.

Rozhodnutím ze dne 8. 10. 1998 nařídil stavební úřad městu jako vlastníkovému domu ohrazení a zneprístupnění dvorní části objektu. Stavební úřad v odůvodnění uvedl, že dům ohrožuje svým stavebně-technickým stavem životy a zdraví osob a v jeho závěru konstatoval, že o dalších opatřeních rozhodne stavební úřad samotným rozhodnutím. To však již vydáno nebylo. V témže roce zažádalo město Vsetín o změnu užívání nebytových prostor, které byly vyřazeny z bytového fondu zpět na byty. Stavební úřad to však odmítl pro přetrvávající zdravotní závadnost bytů.

Navzdory výše uvedenému vydává stavební úřad dne 27. 3. 2000 kolaudační rozhodnutí, kterým povoluje užívání nebytových prostor zpět na byty. V rámci řízení uplatnila kladné stanovisko i Okresní hygienická stanice ze dne 19. 1. 2000.⁶⁰

V roce 2001 nechal správce domu vypracovat odborný posudek na stavebně-technický stav domu, zejména pavlačí.

⁵⁸ Údaje čerpány z:

GRYGAR, J., STÖCKELOVÁ, T. *Příčiny a souvislosti stěhování vsetínských Romů z pavlačového domu č.p. 1336 v říjnu 2006, Zpráva z šetření* [online]. Dostupný na WWW: http://www.dzeno.cz/docs/vsetin_final_070228_FINALE.pdf

⁵⁹ Dle nového zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁰ *Závěrečné stanovisko ve věci vystěhování romských obyvatel z pavlačového domu...*

Posudek prokázal nezanedbatelnou existenci významných poruch nosné konstrukce objektu. Zároveň označil stav objektu za havarijní, kdy je nutné neprodleně přistoupit k opravě. Jako příčinu vzniku závad určil posuzovatel dlouhodobou absenci udržovacích prací. Jako horizont nutné opravy byla stanovena lhůta jednoho roku. Pokyn města Vsetín k zajištění opravy v následujícím roce však dán nebyl.

Teprve v roce 2003 se objevily konkrétní plány na rekonstrukci, ve kterých byl dokonce zpracován projekt přístavby pátého podlaží. V srpnu 2003 bylo na tuto přístavbu vydáno i územní rozhodnutí. Z plánované rekonstrukce však sešlo neboť město Vsetín zjistilo, že finanční náklady jsou příliš vysoké.

Na jaře roku 2005 nabídl Zlínský kraj, že z kapitoly krajského rozpočtu určené na romskou problematiku, uhradí 500 000 Kč potřebných na opravu elektroinstalace a sprch v domě. Rada města Vsetín ale 13. prosince 2005 vyslovila na svém zasedání s opravou nesouhlas a město peníze odmítlo.

V první polovině roku 2006 objednalo město Vsetín odborný posudek stavebních defektů pavlačového domu. V závěru posudku je uvedeno, že vady zde popsány jsou havarijní a bezprostředně ohrožují život a zdraví člověka. Vzhledem ke stavebně-technickému stavu domu byla z ekonomického hlediska doporučena asanace objektu.

Dne 15. 8. 2006 podalo město Vsetín žádost o povolení odstranění uvedené stavby a stavební úřad opatřením ze dne 23. 8. 2006 zahájil řízení ve smyslu ustanovení § 88 odst. 4 stavebního zákona, tj. řízení o povolení odstranění stavby.⁶¹ Dne 13. 9. 2006 bylo vydáno rozhodnutí, kterým bylo povoleno odstranění stavby.

Pavlačový dům byl odstraněn v druhé půli října a 13. 12. 2006 vydal odbor výstavby a územního plánování potvrzení o jeho neexistenci.

Dle mého názoru město Vsetín nechalo pavlačový dům zchátrat zcela záměrně, což dokládá jejich liknavý postoj vůči avízovaným doporučením na celkovou rekonstrukci domu. Již od roku 1998 město Vsetín vědělo o špatném stavebně-technickém stavu a závěr

⁶¹ <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/index.php&doc=711>

odborného posouzení v roce 2001 tento stav potvrdil a s ještě větším důrazem apeloval na rekonstrukci domu. Ignorování těchto doporučení a odmítnutí finanční pomoci od Zlínského kraje na opravy domu vede k zamyšlení, zdali v likvidaci domu nebyl skutečně úmysl města zbavit se problému. Samozřejmě svou roli sehrálo i náročné financování oprav, ale povinností města Vsetín jako vlastníka domu bylo, dle stavebního zákona, udržovat stavbu v dobrém stavu. Tato povinnost byla porušena, aniž by někdo nesl transparentní odpovědnost. Postoj stavebního úřadu lze považovat za liknavý a nedůsledný.

Nakonec historie samotného domu, kterou jsem představila ukazuje na to, že problémy objektu nepocházejí jen od Romů, ale také od stavby samotné. Na druhou stranu Romové ke zkáze domu jistě výrazně přispěli. Zde je třeba objektivně uvést, že do objektu byly postupně sestěhovány ty nejproblémovější romské rodiny. Všichni také věděli, že po rekonstrukci domů se do nich Romové navrací dle principu integračního kvocientu, tzn. jedna romská rodina ku deseti českým rodinám. Po rekonstrukci by se do domu mohlo vrátit maximálně 6 rodin z padesáti, které zde žily. Lze konstatovat, že romské rodiny neměly žádnou motivaci budovat si vztah k domu, ale spíše se přizpůsobily bytové politice města.

4.3.2 Obytný soubor Poschla

Důvodem pro realizaci projektu výstavby obytného souboru Poschla byl záměr města Vsetín najít vhodnou plochu na výstavbu sociálních bytů s tím, že město nedisponuje dostatkem bytů z bytového fondu. Za tímto účelem dalo dne 6. dubna 2004 Zastupitelstvo města souhlas s pořízením 22. změny územního plánu Vsetína, která se týkala funkčního využití území na plochu pro bytové domy s občanskou vybaveností včetně koncepčního řešení technické infrastruktury.

V květnu a v červenci 2004 si nechává město Vsetín zpracovat firmou AQ test, spol. s r.o. dvě odborná posouzení enviromentálních podmínek nové bytové výstavby. Tento posudek však poukázal na zdravotní rizika plynoucí z přítomnosti skládky, která v minulosti sloužila k ukládání blíže neurčených odpadů, silnice I/57 a blízkosti čističky odpadních vod (dále jen ČOV). Tyto faktory byly vyhodnoceny jako negativní, které je však možno eliminovat s důsledkem značného prodražení výstavby.

K návrhu zadání uplatnily jako dotčené orgány státní správy svá stanoviska Krajská hygienická stanice Zlín (dále jen KHS) a Ministerstvo dopravy. Ani jeden nepovažoval lokalitu za vhodnou pro bytovou výstavbu a to z hlediska výše uvedených faktorů.

KHS Zlín nakonec vydala souhlas k umístění bytové zástavby. Tento souhlas byl však vázán na splnění řady podmínek, za kterých lze bytovou zástavbu připustit.⁶² Podněty a podmínky dotčených orgánů byly zapracovány do návrhu v podobě kompenzačních řešení. 21. 6. 2005 je změna územního plánu vyhlášena obecně závaznou vyhláškou města Vsetín č. 5/2005.

Po schválení územního plánu přistoupilo město Vsetín k realizaci výstavby. Dne 19. 7. 2006 bylo vydáno stavební povolení, které nabylo právní moci 8. 8. 2006. Stavební povolení bylo původně vydáno na tři obytné domy o třech podlažích bez podsklepení, ale na základě potřeb města a dostupného objemu finančních prostředků byly zrealizovány pouze domy dva. Jeden dům je tvořen z 51 kovových kontejnerů. V jednom domě je 18 bytů, z toho 6 bytů 1+kk o celkové rozloze 28 m² a 12 bytů 2+kk o celkové rozloze 44 m². Byty jsou vytápěny elektrickými přímotopnými panely.

Dne 10. 10. 2006 bylo vydáno kolaudační rozhodnutí, které následujícího dne nabylo právní moci. Téhož dne byl zahájen přesun nájemníků z pavlačového domu do nových bytových objektů.

Z hlediska užívání bytů se objevily značné problémy s vlhkostí, jejímž následkem byly plísně. Vlhkost dosahovala takový rozsah, že se tvořily na zemi louže. Na základě podnětu KHS Zlínského kraje provedl stavební úřad dne 15. 3. 2007 kontrolní prohlídku. Konstatoval, že v žádné kontrolované bytové jednotce nebyly zjištěny konstrukční vady. Zjištěná vysoká vlhkost byla definována jako nesprávné používání bytových jednotek. Konkrétní příčinou vlhkosti má být sušení prádla v bytech a nedostatečné využívání

⁶² Podmínky stanovené KHS: Bude objektivizována pachová zátěž z provozu městské ČOV provedením olfaktometrickým měřením pachových látek a vyhodnocení měření bude KHS předloženo v rámci projednání návrhu změny územního plánu (tj. v následné etapě), budou prostorově odděleny navrhované plochy pro bydlení od prostoru městské ČOV, před výstavbou bude provedena řádná sanace skládky. Dostatečnost sanačních opatření bude ověřena odpovídajícími laboratorními analýzami, bude zpracováno autorizovanou osobou hodnocení zdravotních rizik, a to s ohledem na všechny možné negativní vlivy a na jejich kumulaci. Hodnocení zdravotních rizik bude předloženo KHS k posouzení.

větráku v koupelnách a kuchyňských koutech.⁶³ Obyvatelům lokality jsou za účelem sušení prádla k dispozici venkovní kryté sušáky.

Zajímaly by mě okolnosti, které vedly město Vsetín k výběru naprosto nevhodné lokality pro bytovou zástavbu. Jak jsem se dověděla z internetových zdrojů, město Vsetín mělo i jiné možnosti výstavby sociálních bytů. Dokonce tehdejší vládní zmocněnec pro lidská práva Jan Jařab doporučoval městu Vsetín jinou, přístupnější lokalitu, s lepší technickou i sociální infrastrukturou, která byla v původním návrhu (konkrétně šlo o lokality Jesenice a Rokytnice). Dokonce nabídl i špičkového architekta. Starosta města však i přesto obhajoval Poschlu jako jediné možné řešení.

Všechny materiály, které jsem na toto téma shromáždila mě dovedly k názoru, že lokalita Poschla byla plánem s jasnými konturami, které už nemohl nikdo zvrátit. Této hypotéze napomáhá i zjištění z výpisů z usnesení Rady a Zastupitelstva města, které jsou zveřejněné na internetových stránkách města. Zjistila jsem, že všechna rozhodnutí týkající se pavlačového domu na Smetanově ulici a výstavby na Poschle činila Rada města. Ta je složena ze starosty, dvou místostarostů a tří členů zastupitelstva.

Z rozhovoru s ředitelem Diakonie Českobratrské církve evangelické (dále jen ČCE) panem Danem Žárským, jsem se dověděla, že o plánech s pavlačovým domem a výstavbou na Poschle nebyly obeznámeny nejen neziskové organizace, které vykonávají terénní sociální práci, ale i samotné Zastupitelstvo města. Vše probíhalo v uzavřeném kruhu a pod pokličkou. To je zajisté zvláštní a není divu, že takové jednání vyvolává spekulace.

Byla jsem se na vlastní oči přesvědčit, jak to na Poschle funguje. Namísto špíny a nepořádku mě překvapila čistota a vybavenost bytů a společných prostor. S vlhkostí v bytech jsou skutečně problémy. Nelze se tomu divit, když v tak malém prostoru žije početná rodina, která vaří, pere a suší prádlo. Je pravdou, že k sušení prádla je venku určená krytá plocha, ale v zimních měsících je tento způsob docela nepraktický. Co mě však zaskočilo bylo vytápění elektrickými přímotopy. Tento způsob vytápění je jak

⁶³ <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/stanoviska.php&doc=709>

energeticky, tak finančně náročný (když přihlédneme ke skutečnosti, že se vzhledem k vlhkosti musí neustále větrat) a nejsem si jista, zda je vhodný pro sociálně slabé rodiny.

4.3.3 Objekty na Jesenicku, Uherskohradištsku a Prostějovsku

Přestěhování romských rodin v nočních hodinách za hranice Vsetína a Zlínského kraje se setkala s velkou nevolí starostů cílových obcí, kteří o přesunu nebyli informováni.

„V sobotu jsem jenom koukala. Najednou tady bylo osmnáct nových Romů. Když jsem zjistila důvod, hodně mě to naštvalo,“ říká starostka Vlčic Libuše Blhalová.

Z nečekaného přesunu Romů byl překvapen i Olomoucký kraj. „Když pomínu lidské osudy, je tenhle způsob řešení sociálních problémů skutečně skandální. Je to brutální útok na vesnice, kam Romy stěhují. Nevím, jak by se Vsetín díval na to, kdyby někdo stěhoval tyto lidi z Jesenicka zase k nim. Tohle rozhodně není cesta, jak řešit romskou otázku,“ sdělil radní Olomouckého kraje Petr Polášek.

Starosta Vidnavy Miloslav Haderka řekl: „Nejhorší je, že jsme proti tomu úplně bezmocní, protože se nechceme chovat jako vsetínští zastupitelé. My na rozdíl od nich romskou problematiku řešíme a nepřehazujeme ji na jiné.”

Jiný názor však zastává tehdejší starosta města Vsetín Jiří Čunek. O stěhování Romů mluví jako o koncepčním kroku, jak lze řešit romskou otázku. Celkem plánoval vystěhovat z města za hranice kraje stovku Romů. „Snažili jsme se vybrat lokality, kde nejsou větší skupiny Romů, protože pokud jsou ve větších skupinách, dělají problémy. Vhodné lokality jsme našli právě na Jesenicku. Koupili jsme jim levné a obyvatelné domy, kde najdou nový domov. Oni je budou splácet jako bezúročnou půjčku,“ vysvětluje Čunek.⁶⁴

Nejsem přesvědčena o pravdivosti výroku, že prioritou města Vsetín bylo vybrat lokality, v nichž nejsou soustředěny větší skupiny Romů. Pokud by to tak skutečně bylo, nelze tyto lokality hledat v Olomouckém kraji, který má největší sociální problémy a v porovnání se Zlínským krajem zde žije dvojnásobek romské populace.

⁶⁴ Rozhovory čerpány z: <http://mfdnes.newtonit.cz/default.asp?cache=67562>

Dle mého názoru šlo o snahu města Vsetín přesunout svůj problém na někoho jiného. V tom mě utvrzuje i výrok Jiřího Čunka, který prezentoval v místní tiskovině Jalovec: „Část Romů přestěhujeme z pavlačáku do plechových kontejnerů na kraji měst. Ostatní, pro které tam místo nebude, vystěhujeme jinam. Nebude to v žádném případě do jiné obce či města na Valašsku. Mám ho totiž příliš rád, než abych mu takto ublížil”.⁶⁵

Samotné rodiny si stěžovaly, že nevěděly, kam jedou. Starostka města Vsetín však sdělila, že rodiny měly možnost vidět objekty na fotografiích a bylo jim sděleno místo bydliště.

Vystěhování mimo Vsetín předcházelo uzavírání smluv o půjčce mezi romskými rodinami jako dlužníky a Vsetínskou správní a investiční příspěvkovou organizací jako věřitelem. Poskytnuté půjčky jsou bezúročné a měsíční splátka činí cca 2000 Kč. Při nedodržení termínu splátky činí úroky z prodlení 10% p.a. z dlužné částky a současně se dlužná částka stává okamžitě splatnou.

Poté byly uzavírány kupní smlouvy na nemovitosti. Někteří prodávající se stali vlastníky nemovitosti krátce před prodejem objektů romským rodinám. Jako příklad uvedu jednoho z prodávajících v Čechách pod Kosířem, který nabyt vlastnícké právo 20. 10. 2006 za kupní cenu 320 000 Kč a dne 26. 10. 2006 uzavřel kupní smlouvu s romskou rodinou za kupní cenu 460 000 Kč. Zhodnocení nemovitostí, jak je uvedeno v kupních smlouvách, je naprosto neobhajitelné.

Romská rodina v Čechách pod Kosířem, která uzavřela dne 26. 10. 2006 smlouvu o smlouvě budoucí, se doposud nestala vlastníky objektu. Důvodem jsou nedostatky v kupní smlouvě, v návrhu na vklad a v plné moci udělené Vsetínské správní a investiční příspěvkové organizace k převzetí částky kupní ceny. Rodina však splácí půjčku, která byla jako kupní cena již vyplacena prodeji.

Krátce poté, co se romské rodiny staly vlastníky nemovitosti, byly na některé z nich uvaleny exekuce prodejem nemovitostí z důvodu dřívějších pohledávek města Vsetín.⁶⁶

⁶⁵ Týdeník Jalovec. *Čunek chce vystěhovat Romů z Valašska*, 25. 7. 2006

⁶⁶ Tyto pohledávky vznikly romským rodinám převážně před nastěhování do pavlačového domu na Smetanově ulici č. p. 1336

Z rozhovorů s romskými rodinami jsem zjistila, že rodiny byly seznámeny s faktem, že se budou stěhovat, že budou mít svou vlastní nemovitost, dokonce znaly i název obce, ale vůbec nevěděly, kde obce leží. Z mého úhlu pohledu byly tyto informace nedostačující. Za korektní bych považovala seznámit rodiny s obcí i nemovitostí, kterou v ní kupují. Je poněkud zvláštní kupovat nemovitost podle obrázku, který zkresluje skutečnost. Z výpovědi svědka (terénního pracovníka), který se přímo účastnil přesunu romských rodin vyplynulo, že romské rodiny nebyly informovány o podmínkách pobytu a stavu nemovitostí ve vytipovaných lokalitách.

4.3.4 Sociální dávky

Účelem sociální dávky dle zákona o sociální potřebnosti je pokrytí nezbytných, skutečně existujících potřeb. Jsou to náklady doložené a odůvodněné, které žadatel o dávku fakticky hradí a lze je považovat vzhledem ke kvalitě a velikosti bytu za přiměřené.

Veřejný ochránce práv prověřil činnost odboru sociálních věcí Městského úřadu ve Vsetíně (dále jen OSV MěÚ Vsetín) při rozhodování o dávkách sociální péče z důvodu sociální potřebnosti z pohledu právní úpravy účinné do 31. 12. 2006⁶⁷ a právní úpravy účinné od 1. 1. 2007⁶⁸. Dále provedl namátkovou kontrolu jednotlivých spisových dokumentací vystěhovaných obyvatel a rozhovory s pracovníci OSV MěÚ Vsetín. Zajímal se především o to, zda OSV MěÚ Vsetín využil veškeré nástroje k předcházení zadlužování romských obyvatel pavlačového domu.

Ochránce také zkoumal vazbu mezi poskytováním sociálních dávek a trvalým pobytem jejich příjemců po vystěhování Romů do lokality Poschla a mimo město Vsetín.

Bylo zjištěno, že až do 31. 12. 2006 OSV MěÚ Vsetín zahrnoval všem rodinám do výše dávky sociální péče skutečně vynaložené náklady na bydlení a v souladu s právní úpravou využíval institutu zvláštního příjemce. I přes tuto skutečnost měly rodiny dluhy na nájemném a energiích.. Vedoucí OSV MěÚ Vsetín sdělila, že dluhy na nájemném vznikaly rodinám i tím, že správní orgán využil institutu zvláštního příjemce dávky na úhradu

⁶⁷ Zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁸ Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů

stravného pro děti ve školách nebo v jiných případech rodina nepobírala dávku, protože se zdržovala mimo území republiky.

Institut zvláštního příjemce = příslušný státní orgán ustanoví zvláštního příjemce s jeho souhlasem v případech, kdy by se výplatou dávky dosavadnímu příjemci zřejmě nedosáhlo účelu, kterému má dávka sloužit, nebo kdyby tím byly poškozovány zájmy osob, které je oprávněný povinen vyživovat, anebo nemůže-li oprávněný, popřípadě jeho zákonný zástupce, výplatu přijímat.⁶⁹

Od 1. 1. 2007 dle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů, byl do právního řádu České republiky zakotven nový systém sociálních dávek tzv. dávek v hmotné nouzi, který nahradil systém dávek sociální péče sociálně potřebným občanům.

V případě doplatku na bydlení bylo zjištěno, že po předběžném posouzení sociální situace pracovníkem OSV MěÚ Vsetín byli někteří klienti informováni, že jim nevznikl nárok na dávku, tudíž je zbytečné podávat písemnou žádost, která by stejně skončila zamítnutím. Právní úprava přitom vyžaduje, aby žadatelé o přiznání dávky uplatnili žádost písemně, a tím se stali účastníky správního řízení, kteří mohou využít opravné prostředky.

Doplatek na bydlení je vázán na trvalý pobyt v místě faktického bydliště. Rodiny vystěhované mimo Vsetín, u nichž nedošlo ke změně trvalého pobytu (tedy trvale jsou hlášeny ve Vsetíně, ale fakticky žijí mimo město Vsetín), je příslušným orgánem pomoci v hmotné nouzi OSV MěÚ Vsetín. Ten však těmto rodinám nemůže poskytnout doplatek na bydlení, neboť nesplňují podmínku faktického bydliště v místě trvalého pobytu. Existuje zde však dle zákona možnost správní úvahy, kdy pověřený obecní úřad, v jehož správním obvodu je faktické bydliště vystěhovaných rodin, může přiznat doplatek na bydlení.

4.3.5 Sociálně-právní ochrana dětí

Sociálně-právní ochranou dítěte se mimo jiné rozumí ochrana práva dítěte na příznivý vývoj a působení směřující k obnovení narušených funkcí rodiny. Primárním hlediskem

⁶⁹ § 102 odst. 3 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů

zákona je zájem a blaho dítěte. Zájem dítěte je však nutné sledovat i v případech, kdy lze předpokládat, že mohou nastat výchovné či jiné problémy, jako je domácí násilí nebo trestná činnost u starších sourozenců.

Povinností Městského úřadu Vsetín je zajistit výkon sociálně-právní ochrany dětí⁷⁰ dle závazků, vyplývajících z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána.

Veřejný ochránce práv se zde zaměřil na správnost výkonu orgánu sociálně-právní ochrany dětí (dále jen OSPOD) u rodin, které byly vystěhovány mimo Vsetín. Zejména pak na prevenci a rozsah sociální práce v rodinách.

Namátkovou kontrolou spisové dokumentace vedenou OSPOD došel ochránce ke zjištění, že ve všech případech šlo o rodiny sociálně slabé, kterým je potřeba věnovat zvýšenou pozornost a je nutné s nimi průběžně pracovat, zvláště v případě výskytu nezanedbatelných problémů. OSPOD však věnoval svou pozornost jen malému počtu rodin, zejména těm, kde bylo vedeno trestní řízení v důsledku spáchání trestného činu. Naopak minimální pozornost věnoval rodinám, kde byly v minulosti problémy a bylo nutno s nimi neustále pracovat.

OSPOD se obhajoval tím, že nemá dostatek pracovníků, a tak sociální práci v rodinách prováděli i terénní sociální pracovníci. V této souvislosti ochránce zjistil, že na MěÚ Vsetín vykonává sociálně-právní ochranu dětí 7 pracovníků. Na jednoho pracovníka připadá cca 187 spisů.

Starostka města Vsetín ve svém vyjádření ke zprávě uvedla, že navýšení počtu pracovníků na úseku sociálně-právní ochrany dětí je i záležitostí vyšších finančních nákladů. V roce 2006 žádala vedoucí OSV MěÚ Vsetín o navýšení počtu pracovníků o dva pracovníky. Vzhledem k tomu, že město Vsetín nemělo dostatečnou finanční rezervu a muselo by pracovníky hradit z vlastních zdrojů, nemohl být požadavek akceptován. Dle vyjádření starostky se město snažilo tuto situaci vyřešit, a to formou realizace projektu terénní sociální práce a spoluúčastí na projektu „Aktivizace rodin ohrožených sociální exkluzí“.

⁷⁰ Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů

4.3.6 Sociální organizace a sociální práce

Sociální organizace⁷¹

V roce 2002 začíná město Vsetín podporovat terénní sociální práci. V témže roce má sociální odbor města prvního zaměstnance, který se stará o problémové obyvatele.

Skutečná terénní práce však začíná až v polovině roku 2003, kdy je tým rozšířen o další zaměstnance.

Rok 2003 odstartoval i práci vsetínské Charity, která se zaměřila na práci s dětmi a mládeží, především pak na doučování romských žáků. Na konci téhož roku je založeno středisko Diakonie ČCE, které je zaměřené na volnočasové aktivity romské mládeže a o rok později otevírá přímo v prostorách pavlačového domu klubovnu pro romskou mládež.

Dospěla jsem ke zjištění, že sociální práce s romskou minoritou na Vsetíně funguje skutečně ukázkově. Středisko Diakonie ČCE, které má sídlo přímo na Poschle, věnuje svou péči především dětem a mládeži. Prostřednictvím nízkoprahového zařízení poskytuje odbornou pomoc a podporu těm, kteří jsou v nepříznivé sociální situaci a napomáhá jejich začlenění do společnosti. Je zde zřízeno i výukové centrum, které zajišťuje pomoc dětem při přípravě do školy.

Další záslužnou činností je předškolní příprava dětí i jejich rodin na zápis do běžné základní školy a příprava na studium v této škole. Sama jsem byla svědkem jednoho doučování, které probíhá v prostorách Diakonie. Těmto dětem je skutečně věnována velká pozornost neboť většina z nich nemá doma na učení vytvořeny podmínky (malé byty a početná rodina). Velmi mě však překvapila zmínka ředitele Diakonie ČCE pana Dana Žárského, že většina romských dětí je zařazena do speciální školy, přestože větší procento z nich je průměrně inteligentních a nadaných. Hlavním důvodem je skutečnost, že v rodinách se mluví převážně romsky, tudíž děti mají problémy s českým jazykem. Je mezi nimi ale pár vyjímek, které by mohly a chtěly studovat na běžné základní škole. Když tyto děti přijdou k zápisu, je rodičům nabídnut odklad školní docházky dítěte, který však

⁷¹ Údaje čerpány z: *Příčiny a souvislosti stěhování vsetínských Romů z pavlačového domu č.p. 1336...*

musí odsouhlasit pedagogicko- psychologická poradna. Ta však ve většině případů navrhne umístění dítěte ve speciální škole s odůvodněním, že je mírně retardované. Jak jsem zjistila, zřizovatelem pedagogicko-psychologické poradny i speciální školy je stejný subjekt. Speciální školu navštěvují z 90% romské děti. Můžeme zde tedy hledat určitý střet zájmů.

Za zmínku možná ještě stojí fakt, že děti, které vycházejí speciální školu, neumí ani pořádně číst, tudíž je nelze nikam zařadit. Žijí v ghettu nejen doma, ale i ve škole. Na Vsetíně je tato skutečnost klíčová, protože bez vzdělání nelze situaci nikam posunout.

Sociální práce⁷²

Prvotním cílem sociální práce je integrace a předcházení sociálnímu vyloučení a chudobě. Posláním sociálního pracovníka je motivace občanů k vlastní odpovědnosti za řešení nepříznivé sociální situace.

Při místním šetření slíbili představitelé města Vsetín předat ochránci Koncepti města, která řeší danou problematiku. Ta však dle sdělení vedoucí sociálního odboru města vůbec neexistuje.

Z internetových stránek města si ochránce zjistil, že se zřejmě jedná o usnesení Rady města Vsetín ze dne 10. 12. 20002, v němž vzala na vědomí materiál nazvaný „**Koncepce práce terénních sociálních pracovníků**“. Materiál popisuje charakteristiku a vývoj romského bydlení ve Vsetíně a podrobně mapuje složení obyvatel pavlačového domu a to včetně informací o splácení jejich dluhů. Dále se v něm poukazuje na skutečnost, že vystěhování neplatičů není řešením problému, pouze se přesune na jiné místo. Řešení by mělo být individuální, nikoliv plošné, čímž lze zabránit paušalizaci romského etnika. U pavlačového domu na ulici Smetanova varuje před vyhrocením situace v momentě, kdy z důvodů opravy bude nutno byty uvolnit.

⁷² Údaje čerpány z: *Závěrečné stanovisko ve věci vystěhování romských obyvatel z pavlačového domu...*

Dále ochránce zjistil z internetových stránek, že se Zastupitelstvo města Vsetín dne 14. 9. 2004 usneslo na schválení dalšího materiálu „**Postup vůči neplatičům a nepřizpůsobivým občanům**“. Tento materiál navrhuje postup týkající se osob, nemajících splněny závazky vůči městu Vsetín. Závazky budou ze strany města důsledně vymáhány.

Dne 25. 10. 2005 Zastupitelstva města Vsetín vzalo na vědomí materiál nazvaný „**Uplatňování programu nízké tolerance**“. Materiál je vyhodnocením realizace výše uvedených postupů. Z jeho obsahu je zřejmé, že po zavedení těchto opatření, došlo v pavlačovém domě k hromadnému splácení dluhů na nájemném.

4.4 Právní úprava a dílčí závěry ⁷³

4.4.1 Sociální dávky a sociální práce

Zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů

Ochránce zjistil, dle vyjádření starostky města Vsetín, že od 1. 1. 2007 nemůže MěÚ Vsetín, jako institut zvláštního příjemce, rozdělit výplatu sociální dávky na více účtů. Důvodem je celostátně používané programové vybavení, které mu to neumožňuje. Ochránce je však toho názoru, že tato skutečnost nemůže být omezením, které by omlouvalo nenaplnění účelu a cíle institutu zvláštního příjemce dle platné právní úpravy.

Konstatoval, že OSV MěÚ Vsetín nepostupuje správně vůči některým žadatelům o přiznání dávky v hmotné nouzi podle právní úpravy účinné od 1. 1. 2007, pokud jim ústně sdělí, že nemají nárok na příspěvek a podání žádosti označí za zbytečné. Žadatelům je tak znemožněno stát se účastníkem správního řízení s oprávněním využít opravné prostředky.

⁷³ Údaje čerpány z: *Závěrečné stanovisko ve věci vystěhování romských obyvatel z pavlačového domu...*

Sociální práce

Ochránce konstatoval, že zjištění týkající se sociální práce s romskými rodinami jsou velmi rozporná. Na straně jedné město vyvíjí dle doložených materiálů aktivní sociální práci, na straně druhé je fakt, že současně realizovalo program „nízké tolerance“.

Ochránce však nemohl posoudit ve své zprávě o šetření do jaké míry byly zvolené metody v souladu, zda se logicky doplňovaly nebo se vylučovaly, neboť je ochránce do doby zpracování zprávy neobdržel. Proto požádal město Vsetín, aby předložilo na základě § 16 ve spojení s ustanovením § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů tyto materiály:

- usnesení Rady města Vsetín ze dne 10. 12. 2002, v němž vzala na vědomí **„Koncepti práce terénních sociálních pracovníků“** a schválila doporučená opatření
- usnesení Zastupitelstva města Vsetín ze dne 14. 9. 2004 **„Postup vůči neplatičům a nepřizpůsobivým občanům“**
- usnesení Zastupitelstva města Vsetín ze dne 25. 10. 2005, kterým vzalo na vědomí materiál nazvaný **„Uplatňování programu nízké tolerance“**

Z materiálů, které ochránce obdržel usoudil, že se město Vsetín situací problémových občanů zabývalo dlouhodobě.

4.4.2 Sociálně-právní ochrana dětí

Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů

Ochránce konstatoval, že OSV MěÚ Vsetín jednal při výkonu své činnosti v souladu s platnou mezinárodní a vnitrostátní právní úpravou v případech, kde bylo nutné řešit aktuální problémy v rodině.

Ochránce považuje z hlediska právní úpravy za vážné zjištění, že OSPOD nemá dostatek pracovníků, aby mohl v rámci výkonu přenesené působnosti v plném rozsahu vykonávat sociálně-právní ochranu dětí, které mají trvalý pobyt na území Vsetína.

I když OSPOD argumentoval, že výkon sociálně-právní ochrany dětí prováděli také terénní pracovníci, nemohl ochránce toto vyjádření přijmout. Zmíněnou spolupráci považuje za přínosnou, ale je nutné připomenout, že sociální terénní práce má jiný účel, metodologii práce a jiné cíle, než sociálně-právní ochrana dětí.

Ochránce také posoudil správnost a úplnost vedení spisové dokumentace. Z předložené spisové dokumentace vyšlo najevo, že spisová dokumentace nebyla v pořádku, listy byly volně ložené a ve spisech chyběly jakékoliv záznamy o preventivní sociální práci s těmito problémovými rodinami. Ochránce označil OSPOD za nečinný.

4.4.3 Stavební řád a ochrana veřejného zdraví

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů⁷⁴

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

1. Stavebně-technický stav domu na ulici Smetanova č. p. 1336

Jak již bylo uvedeno, stavebně-technický stav domu byl velmi špatný. Otázkou je, kdo byl za tento stav odpovědný? Dalo se mu předejít? Co mohly učinit orgány státní správy a co skutečně učinily? To jsou otázky, které si kladl i ochránce.

Dbát o dobrý stavebně-technický stav nemovitosti je povinností vlastníka. To mu ukládá nejen ustanovení § 8 odst. 1 stavebního zákona⁷⁵, ale i ustanovení čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.⁷⁶

Stavební úřad může pouze nařídit vlastníkovi udržovací práce dle § 86 odst. 2 stavebního zákona⁷⁷, pokud je vlastník neprovádí sám. Jestliže nemovitost ohrožuje svým stavem život a zdraví člověka, může stavební úřad zasáhnout vydáním nařízení o provedení

⁷⁴ Tento zákon byl s účinností od 1.1.2007 nahrazen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

⁷⁵ Ustanovení § 86 odst. 1 stavebního zákona: „Vlastník stavby je v souladu s dokumentací ověřenou stavebním úřadem a s rozhodnutím stavebního úřadu (stavební povolení, kolaudační rozhodnutí) povinen udržovat stavbu v dobrém stavebním stavu, tak, aby nevznikalo nebezpečí požárních a hygienických závad, aby nedocházelo k jejímu znehodnocení nebo ohrožení jejího vzhledu a aby se co nejvíce prodloužila její užitelnost.“

⁷⁶ Čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod: „Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.“

⁷⁷ Ustanovení § 86 odst. 2 stavebního zákona: „Neprovádí-li vlastník řádně údržbu stavby, může mu stavební úřad nařídit, aby v určené lhůtě a za stanovených podmínek zjednal nápravu. Uživatelé bytů a nebytových prostor jsou povinni umožnit provedení nařízené údržby stavby.“

neodkladných zabezpečovacích prací dle ustanovení § 94 odst. 1 stavebního zákona.⁷⁸ Pokud nelze nemovitost hospodárně opravit a ta bezprostředně ohrožuje život nebo zdraví osob, platí zde ustanovení § 88 odst. 1 písm. a) stavebního zákona⁷⁹, respektive rozhodnutí o nařízení odstranění stavby.

Ze zjištění ochránce plyne, že špatný stavebně-technický stav domu nebyl vlastníkem důsledně řešen. Tato skutečnost byla známa i stavebnímu úřadu. Ten však nevydal v průběhu několika let žádné rozhodnutí, které by donutilo vlastníka nepříznivý stav nemovitosti řešit.

Podivná je však skutečnost, že stavební úřad na žádost vlastníka domu rozhodnutím o změně užívání ze dne 27. 3. 2000 povolil změnu užívání nebytových prostor zpět na byty. Dle ochránce toto rozhodnutí obsahuje řadu vad.

Veřejný ochránce práv zkonstatoval, že stavební úřad byl nečinný, když přes nečinnost vlastníka a přes skutečně zjištěný stav nemovitosti, který odůvodňoval jeho zásah, nepřistoupil k opatřením, které mu ukládá stavební zákon.

Z hlediska postupu stavebního úřadu v řízení o povolení odstranění stavby nezjistil ochránce žádné pochybení.

2. Obytný soubor Poschla

Rozhodnutí o výběru lokality pro sociální byty bylo rozhodnutí města Vsetín v samostatné působnosti. Dotčené orgány státní správy tedy nemohly zasahovat do výběru lokality i přesto, že lokalita Poschla byla označena dvěma posudky za nevhodnou.

V procesech schvalování však velmi aktivně vystupovala KHS, jako dotčený orgán na úseku veřejného zdraví. Ochránce ohodnotil její postup v souladu se zákonem a označil jej za příkladný.

⁷⁸ Ustanovení § 94 odst. 1 stavebního zákona: „Ohrožuje-li stavba svým stavem život nebo zdraví osob, popřípadě značné národohospodářské nebo kulturní hodnoty, a není-li nezbytné stavbu ihned odstranit, nařídí stavební úřad provedení neodkladných zabezpečovacích prací vlastníku stavby.“

⁷⁹ Ustanovení § 88 odst. 1 písm. a) stavebního zákona: „Stavební úřad nařídí vlastníku stavby nebo zařízení odstranění závadné stavby ohrožující život nebo zdraví osob, pokud ji nelze hospodárně opravit.“

V postupu stavebního úřadu jako orgánu územního plánování nezjistil ochránce žádná pochybení. Jak již bylo uvedeno, stavební úřad byl při pořizování změny územního plánu omezen pouze na variantu Poschla.

Sám ochránce však nepovažuje lokalitu Poschla za vhodnou pro bydlení. Dle jeho názoru bydlení v této lokalitě klade vysoký nárok na příznivé životní podmínky. Oblast pro bydlení by měla být vymezována především v klidových zónách, kde jsou minimalizovány rušivé vlivy.

Dále se ochránce zaměřil na činnost stavebního úřadu v řízení kolaudačním a stavebním vzhledem ke stížnostem na vlhkost a výskyt plísní v bytových jednotkách.

V § 47 odst. 1 a 2 stavebního zákona je uvedeno, že pro stavby mohou být použity pouze takové výrobky, které svými vlastnostmi zaručují, že stavba bude při správném provedení po dobu předpokládané existence bezpečná, zdravotně nezávadná a s přijatelnou energetickou náročností.⁸⁰

Ochránce nezjistil pochybení stavebního úřadu v procesním postupu pokud jde o stavební a kolaudační řízení. Vyjádřil však pochybnost nad využitím obytných a sanitárních kontejnerů za účelem trvalého bydlení. Ochránce, k němuž se přidala i KHS Zlín, doporučil městu Vsetín zadat vypracování expertního posudku.

Starostka města Vsetín se však vyjádřila, že za dostačující důkaz město Vsetín považuje skutečnost, že průvodní a souhrnná zpráva, jako součást předložené dokumentace, dostatečně řeší vhodnost předmětných staveb k trvalému bydlení. Dle jejího názoru není nutno zpracovat expertní posudek.

⁸⁰ § 47 odst. 1 a 2 stavebního zákona:

„Pro stavbu mohou být navrženy a použity jen takové výrobky a konstrukce, jejichž vlastnosti z hlediska způsobilosti stavby pro navržený účel zaručují, že stavba při správném provedení a běžné údržbě po dobu předpokládané existence splňuje požadavky na mechanickou pevnost a stabilitu, požární bezpečnost, hygienu, ochranu zdraví a životního prostředí, bezpečnost při užívání (včetně užívání osobami s omezenou schopností pohybu a orientace), ochranu proti hluku a na úsporu energie a ochranu tepla. Vlastnosti výrobků pro stavbu mající rozhodující význam pro výslednou kvalitu stavby musí být ověřeny podle zvláštních předpisů z hledisek uvedených v odstavci 1.“

3. Objekty na Jesenicku, Prostějovsku a Uherskohradištsku

Objekty, které se nacházejí v těchto lokalitách a do nichž byly přestěhovány některé romské rodiny, jsou dle zpracovaných odborných posudků většinou ve špatném stavebně-technickém stavu a pro řádné užívání by bylo zapotřebí nákladné rekonstrukce.

Okamžikem, kdy se romské rodiny podle kupní smlouvy staly vlastníky nemovitostí, odpovídají za stavebně-technický stav těchto objektů. Podle zjištění ochránce stav zakoupených objektů je velmi podobný stavu pavlačového domu. Romské rodiny jsou tedy povinny kromě splácení půjčky nést náklady finančně náročných oprav.

Lze tedy konstatovat, že pokud důvodem vystěhování romských rodin byl špatný stavebně-technický stav domu, pak vystěhováním rodin do zmiňovaných nevyhovujících objektů vyřešen nebyl a nadále přetrvává.

4.4.4 Vystěhování romských rodin z pohledu ochrany základních lidských práv

Listina základních práv a svobod

Veřejný ochránce práv přispívá svou činností dle ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, k ochraně základních lidských práv a svobod. Oprávnění autoritativně stanovit rozpor jednání města Vsetín vůči romským rodinám se základními lidskými právy a svobodami však náleží v našem právním systému Ústavnímu soudu. Z hlediska úplnosti šetření případu však bylo nutné posoudit vystěhování rodin z pohledu lidských práv.

Ochránce posuzoval legitimitu cíle vystěhování romských rodin a legitimitu způsobu a prostředku, který byl pro naplnění cíle zvolen.

Tady je nutné přiblížit charakteristiku vystěhovaných rodin. Ve většině případů se jednalo o rodiny s větším počtem dětí a závislé na sociálních dávkách. Z pohledu zadluženosti lze tyto rodiny rozdělit do tří skupin: bez dluhů, s dluhy z předchozího nájemního vztahu, které rodiny splácely a neplatiče. Všechny rodiny měly s městem Vsetín uzavřené nájemní smlouvy na dobu určitou. Okresní soud ve Vsetíně, který rozhodl na základě návrhu města Vsetín o vyklizení ani v jednom případě nepřiznal bytovou náhradu.

Z pohledu ochránce bylo pro posouzení lidskoprávního aspektu nutné odlišit případy rodin, které byly vystěhovány do nájemní formy bydlení na Poschlou, která leží v katastru města Vsetín a rodin, které byly vystěhovány mimo město do vlastnické formy bydlení.

1. Vystěhování rodin na Jesenicko, Prostějovsko a Uherskohradištsko

Volbu místa pro zajištění bytové náhrady za hranicí katastrálního území města Vsetín nepovažuje ochránce za cíl, který je v rozporu s právem. Jeho legitimita je však přinejmenším sporná. Snahou města Vsetín bylo přesunout svůj deklarovaný problém na jiné obce, aniž by respektovalo vazbu mezi obcí a jejím občanem a názory samosprávných orgánů těchto obcí.

Způsob vystěhování z formálního hlediska byl v souladu s právem – na základě rozhodnutí soudu o vyklizení. Materiální rovina však vykazuje některé právně sporné prvky.

Z šetření ochránce vyplynula skutečnost, že vystěhování romských rodin bylo provedeno autoritativně a způsobem, který v rodinách navodil pocit nejistoty a strachu z budoucnosti. Rodiny nejednaly ze své vlastní vůle, ale pod tlakem, o čemž svědčí i fakt, že se tyto rodiny nechtěly přihlásit k trvalému pobytu v místě nového, tedy faktického bydliště. Z tohoto postoje lze vyčíst obavu rodin, že pokud si změni trvalé bydliště, nebudou již mít ani teoretickou možnost vrátit se zpět do Vsetína a získat nájemní bydlení.

Dalším důležitým aspektem je, že bydlení by mělo odpovídat finančním zdrojům, kterými rodina disponuje. Jelikož se v tomto případě jedná o rodiny, které jsou závislé na sociálních dávkách a domy, do nichž byly vystěhovány, vyžadují značné náklady na rekonstrukci, není ochránce přesvědčen o vhodnosti zajištěného bydlení.

Ochránce uvedl, že město Vsetín postavilo romské rodiny před řešení, které nemohly ovlivnit, neboť bylo připraveno bez jejich účasti. Rodiny neměly žádnou možnost uplatnit svou svobodnou vůli. Lidská důstojnost je kategorie úzce propojena s charakteristikou člověka jako subjektu, nikoliv objektu právních vztahů. V tomto případě byl narušen základní princip smluvní nezávislosti subjektů (nátlak veřejné moci při správě obecního majetku, který vyvolal stav tísně), což vedlo ochránce k názoru, že došlo k narušení práva na lidskou důstojnost.

2. Vystěhování rodin do lokality Poschla

U přestěhování rodin do nájemních bytů v lokalitě Poschla je situace odlišná. Už samotný akt vystěhování neměl charakter rychlého přesunu romských občanů do nového bydlení, o němž by nebyli informováni.

Sociální situace u těchto rodin zůstala v podstatě stejná, s výjimkou energetické náročnosti elektrických přímotopů.

Ochránce sdělil, že přestože tento způsob nájemního bydlení více odpovídá skutečným potřebám a sociální situaci romských rodin, nelze vyloučit skutečnost, že jsou zde určitá rizika a negativa, která s sebou přináší vystěhování sociálně vyloučených skupin obyvatel mimo sídelní strukturu měst a obcí. Aktivní sociální práce města Vsetín však může zajistit aby se z lokality Poschla nestalo tolik nežádoucí ghetto.

4.5 Opatření k nápravě⁸¹

Na základě šetření Veřejného ochránce práv opatření města Vsetín neodpovídalo reálné situaci jednotlivých rodin a problém romské minority rozhodně neřeší. Export sociálně vyloučených občanů do jiných obcí a měst nelze přijmout jako koncepční a účinný.

Za řešení však ochránce považuje spolupráci mezi orgány pomoci v hmotné nouzi, sociálně právní ochrany dětí, sociálními terénními pracovníky, neziskovými organizacemi, romskými rodinami a samosprávnými orgány města.

1. Sociální dávky

Ochránce doporučil důsledně využívat institutu zvláštního příjemce dávek pomoci v hmotné nouzi, jako prevenci proti zadlužování romských obyvatel a sociálnímu úpadku těchto rodin a navrhl spolupráci s Úřadem práce ve Vsetíně při ustanovování institutu zvláštního příjemce příspěvku na bydlení.

Dále doporučil průběžně vyhodnocovat příčiny zadlužování a tvorbu individuálních plánů k odstranění zadlužení. Klíčová je spolupráce romských koordinátorů, terénních sociálních pracovníků, neziskových organizací, dotčených správních orgánů a města Vsetín.

⁸¹ Údaje čerpány z: *Závěrečné stanovisko ve věci vystěhování romských obyvatel ...*

Dalším důležitým prvkem je prosazování komunitního bydlení se zapojením místní romské komunity do přípravy a do správy domu a ustanovení domovních důvěrníků.

Ochránce navrhnul, aby OSV MěÚ Vsetín při informování žadatelů o podmínkách přiznání dávky pomoci v hmotné nouzi postupoval dle správního řádu a poskytl jim poučení o následcích nepodání písemné žádosti.

V neposlední řadě doporučil pověřeným obecním úřadům, jako orgánům pomoci v hmotné nouzi, v jejichž správních obvodech se nachází vystěhované romské rodiny, které jsou doposud hlášeny k trvalému pobytu ve Vsetíně, aby využily možnosti správního uvážení a poskytly těmto rodinám dávku pomoci v hmotné nouzi.

2. Sociálně-právní ochrana dětí

Ochránce doporučil MěÚ Vsetín přijmout v brzké době změny, které budou směřovat k posílení výkonu sociálně-právní ochrany dětí, popřípadě přistoupit k organizačním změnám práce OSV MěÚ Vsetín, která umožní vytvoření podmínek pro preventivní práci s rodinami.

Pokud není OSV MěÚ Vsetín sám schopen zajistit výkon sociálně-právní ochrany dětí v rodinách, které byly vystěhovány na Jesenicko, Prostějovsko a Uherskohradištsko, je žádoucí, aby tento výkon zajistil dožádáním OSPOD v místě faktického bydliště dětí.

Ochránce navrhl, aby OSV MěÚ Vsetín zajistil bezodkladně doplnění spisové dokumentace (jedná se zejména o informace z pohovorů se členy rodiny, o sociální práci, která zde byla vykonána, o opatřeních, která byla přijata k zajištění ochrany dětí). Přednostně však v případech, kde již došlo ke změně trvalého bydliště dětí a bude tuto spisovou dokumentaci předávat příslušnému OSPOD.

OSV MěÚ Vsetín by měl pověřit vedoucí odboru kontrolou spisové dokumentace. Dále by měl zajistit doplnění evidenčních listů, očíslování všech stran spisu a jejich zařazení, čímž se znemožní manipulace s jednotlivými listy spisové dokumentace.

3. Sociální práce

Za žádoucí označil ochránce navázat na materiál „**Koncepce práce terénních sociálních pracovníků**” a začlenit popsané poznatky a závěry do připravovaného koncepčního materiálu města Vsetín „**Koncepce integrace ve městě Vsetín**”, který se má v budoucnu stát součástí komunitního plánu sociálních služeb.

Městu Vsetín navrhl postupovat individuálně při důsledném vymáhání plnění závazků, popřípadě vyrovnaním závazků dlužníků vůči městu zajistit bydlení prostřednictvím bytového fondu města.

4. Stavební řád a ochrana veřejného zdraví

Stavebnímu úřadu ochránce doporučil využívat preventivní nástroje upravené stavebním řádem, které umožní včasné odhalení a nápravu špatného stavebně-technického stavu budov, jako je nařízení údržby stavby vlastníkovi nebo nařízení nutných stavebních úprav. Ochránce nepovažuje smíšený model veřejné správy za důvod pro neuplatnění pravomoci stavebního úřadu vůči obcím a městům dle stavebního zákona.

Aby došlo k odstranění pochybností týkajících se vhodnosti bytových jednotek pro trvalé bydlení v lokalitě Poschla a odstranění pochybností o splnění obecně technických požadavků na výstavbu, rozhodl se ochránce jako opatření k nápravě podat u Krajského úřadu Zlínského kraje podnět k zahájení přezkumného řízení proti rozhodnutí stavebního úřadu, kterým byla povolena výstavba obytného souboru v lokalitě Poschla a proti navazujícímu kolaudačnímu rozhodnutí.

5. Základní lidská práva a svobody

Ochránce považoval za vhodné, aby občanům vystěhovaným mimo město, bylo umožněno podání žádosti o pronájem městského nájemního bytu, aby bylo zajištěno její nestranné projednání samosprávnými orgány města dle platných pravidel pro pronájem těchto bytů.

Napříště je třeba dbát na respektování základních práv a svobod občanů, aby se mohli aktivně podílet na řešení své bytové situace, aby nebyla ze strany samosprávy narušena jejich autonomie vůle a svoboda volby pobytu.

4.6 Obecné závěry a doporučená opatření

1. Ochránce doporučil nejen městu Vsetín, ale i ostatním obcím a městům, aby v podobných situacích vycházela ze závěrů odborných analýz a volila prostředky, které by odpovídaly reálné situaci jednotlivých rodin nebo osob, kterých se přijímaná opatření týkají.

I když u majoritní společnosti je plošné řešení vnímáno pozitivně, rozhodně není řešením problémů romské komunity v širším úhlu pohledu. Tato situace, k níž došlo na podzim roku 2006 ve Vsetíně, nepředstavuje příznivé a účinné koncepční řešení.

2. Z šetření vyplynulo, že nelze uspokojit bytové potřeby rodin ohrožených sociálním vyloučením, protože takový bytový fond reálně neexistuje. Obce a města nejsou schopny uspokojit bytové potřeby sociálně postižených rodin.

Proto se ochránce rozhodl, že naváže na svá doporučení Poslanecké sněmovně z let 2004-2006, která jsou obsažena v souhrnných zprávách o jeho činnosti a upozorní vládu na systémové a funkční řešení sociálního bydlení.

3. Ochránce se rozhodl obrátit na ministra práce a sociálních věcí s žádostí o sjednání nápravy ve věci programového vybavení, které neumožňuje dostatečně využívat institutu zvláštního příjemce za účelem předcházení zadlužování.

4.7 Vyhodnocení doporučených opatření k nápravě⁸²

Veřejný ochránce práv po půl roce od vydání závěrečného stanoviska ve věci vystěhování romských obyvatel ve Vsetíně vyhodnotil způsob realizace nápravných opatření.

K závěrečnému stanovisku, které bylo vydáno 11. 6. 2007, obdržel ochránce vyjádření města Vsetín, Ministerstva práce a sociálních věcí a Krajského úřadu Zlínského kraje (odbor územního plánování a stavebního řádu).

⁸² Údaje čerpány z: *Vyhodnocení splnění uložených opatření k nápravě* [online]. Dostupný na WWW: <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/stanoviska.php&doc=857>

V červenci 2007 ochránce uskutečnil místní šetření v obcích Vidnava, Stará Červená Voda, Vlčice a Čechy pod Kosířem. Byl ověřen aktuální stav nemovitostí s pořízením fotodokumentace.

Výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice, který projednával v červenci 2007 závěrečné stanovisko ochránce, se s jeho obecnými závěry a doporučeními ztotožnil a doporučil, aby stanovisko bylo použito jako podklad k vypracování metodických pokynů pro obce a města České republiky.

V srpnu 2007 proběhla schůzka všech zainteresovaných stran, které se účastnil i ochránce. Účelem schůzky byla rekapitulace a zhodnocení situace všech romských rodin, které byly vystěhovány z pavlačového domu.

4.7.1 Realizovaná opatření

V sociální oblasti město Vsetín realizovalo doporučení ochránce prakticky ve všech směrech.

1. Vytipovalo rodiny, které mají problémy s včasnou úhradou nájemného a služeb spojených s bydlením. Díky využívání institutu zvláštního příjemce, díky vedení individuálních plánů sloužících k odstranění zadlužení a díky poučování žadatelů se městu podařilo předcházet vysokému zadlužení rodin a problémům s tím spojených.

2. V oblasti sociálně-právní ochrany dětí došlo k navýšení počtu pracovníků a i nadále město Vsetín věnuje dané problematice velkou pozornost. Byla doplněna a předána spisová dokumentace u rodin se změněným trvalým pobytem příslušnému OSPOD a taktéž byla určena zodpovědná osoba ke kontrole spisové dokumentace.

3. Pozitivně ochránce hodnotí i zlepšení v oblasti sociální práce. Materiál „Koncepce práce terénních sociálních pracovníků“ byl zahrnut do materiálů pracovní skupiny podílející se na tvorbě komunitního plánu sociálních služeb pro etnické skupiny města Vsetín. Kladně hodnotí i sociální práci v lokalitě Poschla a snahu města Vsetín učinit tuto lokalitu skutečnou součástí Vsetína.

4. Z hlediska základních práv a svobod město Vsetín přijalo doporučení ochránce dbát na jejich respektování. Zavázalo se, že místní samospráva nebude omezovat autonomii vůle a svobody volby místa pobytu svých občanů a umožní jim aktivně se podílet na řešení jejich bytové situace.

5. Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen MPSV) se ztotožnilo se závěry ochránce. Ministr informoval ochránce, že Rada vlády České republiky pro záležitosti romské komunity společně s MPSV připravuje pilotní projekt Agentura na odstraňování sociálního vyloučení a jeho prevence v sociálně vyloučených romských lokalitách.

4.7.2 Další opatření

K úplné shodě mezi Veřejným ochráncem práv a městem Vsetín však nedošlo v oblasti stavebního řádu a ochrany veřejného zdraví.

1. Město Vsetín odmítlo kritické hodnocení o nečinnosti stavebního úřadu ve vztahu k neustále se zhoršujícímu stavebně-technickému stavu pavlačového domu s tím, že poukázalo na nedostatečné materiální a personální zajištění, díky němuž nemůže zvyšovat počet kontrolních prohlídek staveb.

Ochránce však tuto argumentaci nemůže akceptovat. Jelikož dům se nacházel přímo v centru města, nebylo nutné k odhalení jeho špatného stavu zvyšovat materiální a personální zajištění stavebního úřadu. Naopak vyjádření města Vsetín potvrdilo úvahu ochránce, že nevyužívalo důsledně nástrojů stavebního řádu z důvodu obavy nesení nákladů náhradního výkonu rozhodnutí obcí, pokud nebude vlastník stavby plnit nařízení stavebního úřadu dobrovolně.

2. Co se obytného souboru Poschla týče, zahájil Krajský úřad Zlínského kraje na podnět ochránce přezkumné řízení ve věci zákonnosti stavebního a kolaudačního rozhodnutí. I když úřad dospěl k závěru, že rozhodnutí byla vydána v rozporu s právními předpisy, po dodatečném předložení chybějících dokladů konstatoval, že zmíněná neoprávněná rozhodnutí byla vydána v dobré víře a přezkumné řízení zastavil.

Ochránce tento postup dodatečného předložení dokladů k postavené, zkolaudované a obydlené stavbě nepokládá za příkladný a opakovatelný. Ostatním účastníkům řízení tak nebylo umožněno se vyjádřit k podkladům a uplatnit jakékoliv námitky. Přinejmenším zvláštním se jeví odkaz na dobrou víru, jelikož od počátku byly vyslovovány pochybnosti o zvoleném konstrukčním řešení stavby a město Vsetín odmítalo splnění obecně technických požadavků jako nedůvodné.

4.7.3 Aktuální situace

Ochránce i nadále sleduje situaci vystěhovaných rodin za hranice Vsetína a Zlínského kraje. Za zvlášť závažnou považuje situaci rodiny, která byla vystěhována do obce Čechy pod Kosářem. Dům, ve kterém rodina žije, je ve velmi špatném stavu ohrožujícím zdraví a život rodiny. Proto stavební úřad městského úřadu Kostelec na Hané nařídil jeho odstranění. Obec Čechy pod Kosářem požádala ochránce o pomoc při řešení této situace. Jestliže dojde k pravomocnému rozhodnutí o nařízení k odstranění stavby, je povinností příslušné obce zajistit rodině náhradní ubytování, které jí plyne ze stavebního zákona⁸³ a ze zákona o obcích⁸⁴.

Všichni členové rodiny jsou stále občany města Vsetín. Pravidelně splácí půjčku na dům, která byla vyplacena původnímu vlastníkově aniž by došlo k převodu vlastnického práva. Rodina v současné době neusiluje o převod vlastnického práva vzhledem k řízení o odstranění stavby, ale s vlastníkem domu vede soukromoprávní spor.

Vzhledem k těmto okolnostem Rada města Vsetín zařadila tuto rodinu do seznamu žadatelů o byt k datu 1. 1. 2008. přispěla k tomu i skutečnost, že rodina nemá žádný dluh vůči městu Vsetín a obec Čechy pod Kosářem potvrdila bezproblémové soužití s ostatními obyvateli obce.

Situace se však vyhrotila poté, co vlastník domu odpojil na přelomu října a listopadu dům od elektrické energie a vyzval rodinu, aby dům opustila.

Ochránce pokládá za správné, aby se město Vsetín podílelo na zajištění náhradního ubytování pro tuto rodinu ve vzájemné součinnosti s obcí Čechy pod Kosářem a za tímto účelem navrhuje trojstranné setkání v Kanceláři veřejného ochránce práv s tím, že se podaří nalézt co nejlepší řešení.

⁸³ Ustanovení § 140 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu: „Má-li být nařízeno vyklizení bytu nebo místnosti sloužící k bydlení, musí být pro vyklizované osoby zajištěno alespoň přístřeší, obce jsou povinny v mezích své působnosti na výzvu stavebního úřadu poskytnout potřebnou součinnost.“

⁸⁴ Ustanovení § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů: „Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje 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,“

Podle informací Kanceláře veřejného ochránce práv, bude ochránce i nadále sledovat vývoj situace rodin, které byly vystěhovány mimo město Vsetín. Šetření ochránce mělo jistě svůj význam, neboť se mu podařilo poukázat na řadu chyb a nedostatků.

Z mého pohledu bylo šetření ochránce efektivní, což dokazuje i zpětná vazba k níž došlo a která je zejména v tomto případě velmi důležitá. Ochránce se držel zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů a dle tohoto zákona mu byla poskytnuta součinnost dotčených orgánů.

Mezi majoritní společností a minoritou – romským etnikem - vždy panovalo a dodnes panuje velké napětí. Jistě tomu napomáhá i skutečnost, že Romové jsou v průměru méně vzdělaní, je mezi nimi větší nezaměstnanost a jsou občany s většími sklony ke kriminalitě. Pro tento varovný fakt existují dvě vysvětlení.

Obháječi lidských práv a Romové⁸⁵ se přiklánějí k vysvětlení, že romská minorita je většinovou společností dlouhodobě diskriminována a nemá stejné podmínky a příležitosti jako ostatní občané této země.

Majoritní společnost však tuto minoritu vidí z jiného úhlu pohledu. Minimálně 80% občanů je přesvědčena o tom, že Romové mají oproti majoritě velké výhody, které zneužívají. Ať už se to týká sociálních dávek nebo poskytovaného bydlení. Nemají zájem pracovat, neváží si cizího majetku a jsou nepřizpůsobiví. To je pohled dnešního „bílého“ občana na romské etnikum.

Je třeba si uvědomit, že otázka menšiny byl vždy problém. Původně kočovný národ, žijící v maringotkách, se musel čas od času podřídit násilným intervencím a zákony začaly svazovat volný život Romů. Postupně se vše totalizovalo a socialistický stát nejenže zakázal rasismus, ale velkoryse nabídl romské populaci práci a platil jim, i když vlastně nepracovali. Po revoluci se situace Romů výrazně zhoršila. Roste masově nezaměstnanost, která je způsobena diskriminací a tím roste i zoufalství této komunity.

Z mého pohledu vidím úpadek Romů především v rozpadu jejich kultury a velkorodiny. Postupně jsme se dopracovali ke komplexnímu sociálnímu inženýrství. V průběhu 20.

⁸⁵ <http://www.diskriminace.info/dt-aktuality/kveten2007.phtml>

století se tradiční romské myšlení posunulo někam jinam. Vždyť přece rodinná soudržnost, láska k dětem, úcta ke starším a volnost, to jsou prvky, které dávaly Romům jejich identitu. Ta byla v mnoha případech samozřejmě obrácena proti „bílé“ společnosti, která nakonec vyhnala Romy z marigotek, ukradla jim koně a nahnala je do paneláků.

Tato identita však dneska mizí, protože důraz se klade především na materiální stránku života. Nejen naše společnost, ale i Romové jsou stále více závislí na penězích, více a více se zadlužují na úkor rodiny, která se tím rozpadá. Úplně se vytratily hodnoty, které souvisejí s křesťanstvím. To vede k realitě, že někteří mladí Romové hledají novou identitu, kterou nacházejí v polokriminálním prostředí, protože je jejich vzdělání a společenské zařazení většinou ani jinam nepustí.

Nechci být zastáncem ani jedné strany, jen jsem se pokusila touto částí bakalářské práce posunout svůj „majoritní“ náhled na romské etnikum do jiné, možná objektivnější polohy.

5 ZHODNOCENÍ PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY A NÁMĚTY DE LEGE FERENDA

V praxi států, které mají v právním řádu institut ombudsmana, se setkáváme jak s ústavním, tak i zákonným zakotvením. Parlament České republiky však při zřizování Veřejného ochránce práv zvolil netradiční postup, kdy tento institut zřídil pouze běžným zákonem.

Téma právní úpravy VOP přitahuje velkou pozornost právníků a politiků, kteří prezentují své názory a obhajují jimi přijatelné varianty. Diskuze na téma, zda ústavní zakotvení nebo jen zákon, jsou vedeny na vysoké úrovni. Podobně jako je tomu u jiných úřadů a institucí, měli bychom i zde uvažovat především o možnostech zdokonalení činnosti a fungování VOP. Pokusím se tedy zhodnotit, jaké změny právní úpravy tohoto institutu by přinesly jeho efektivnější a účinnější fungování.

Argumentů, které vedou k ústavnímu zakotvení je prezentováno několik. JUDr. Vojtěch Šimíček, který je zastáncem této úpravy se domnívá, že zřízením institutu VOP pouze běžným zákonem došlo k narušení hierarchického uspořádání našeho právního řádu a jeho logiky. Z jeho úhlu pohledu je v současnosti již do značné míry překonána klasická trojdělba moci. Právě proto je nutné, aby každá relevantní státní instituce měla jasně vymezené ústavní postavení. Současná právní úprava tedy může vyvolat pochyby o jeho začlenění v systému dělby státní a veřejné moci. Za pádný argument pro ústavní úpravu instituce VOP V. Šimíček označil posílení její stability a vážnosti. Takto zakotvená instituce je založena na pevnějších základech, protože ústava není právním předpisem na několik málo volebních období. V teoretické rovině se tak dá předejít možnosti zrušení instituce, neboť zřízení VOP pouze běžným zákonem přináší riziko zrušení této instituce dalším běžným zákonem, k jehož přijetí postačuje prostá většina v Parlamentu.⁸⁶

Dalším důvodem obhajujícím ústavní zakotvení, k němuž se vyjádřil i JUDr. Otakar Motejl je domněnka, že ústavním zakotvením instituce se zvyšuje možnost kontroly ústavnosti jejího zákonného zakotvení. Jestliže ústava vymezuje základní smysl a poslání veřejné

⁸⁶ ŠIMÍČEK, V. Důvody ústavního zakotvení Veřejného ochránce práv. In *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti...*, str. 21-28

instituce, vytváří se tím zároveň prostor pro ústavní kontrolu tohoto vymezení a jeho konfrontaci s běžným zákonem. V opačném případě jsou možnosti kontroly velmi omezené, neboť Ústavní soud je oprávněn zkoumat ústavnost instituce, nikoliv její vhodnost nebo účelnost.

Naopak JUDr. Vladimír Sládeček podporuje názor, že ústavní zakotvení VOP není nutné. Vychází z toho, že ústavní regulace ombudsmana není *conditio sine qua non* (nezbytnou podmínkou), protože nejde o orgán, který by disponoval samostatnou mocenskou pravomocí a mohl tak vstupovat do existující dělby státní moci. Jde o orgán od parlamentu, tedy orgánu moci zákonodárné odvozený, opatřený toliko iniciačními oprávněními. Jedině Parlament je, na základě podnětu (zprávy), oprávněn sankcionovat, mocensky uplatnit svou pravomoc vůči moci výkonné.⁸⁷ Sám však přiznává, že početnější skupinu tvoří státy, které mají tento institut ústavně zakotven.

Souhlasím s tím, že právní úprava VOP nenarušuje rovnováhu mezi mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní, ale zároveň nelze označit za správné, aby názory na ústavní zakotvení institutu poukazující na výše uvedenou argumentaci byly odmítány.

Řada odborníků je toho názoru, že tento institut by měl být zakotven v rámci samostatné hlavy Ústavy České republiky, jako nezávislý státní orgán stejně, jak je tomu u Nejvyššího kontrolního úřadu. Jako důvody uvádí, že orgány, které vykazují podobné charakteristické znaky by měly v systému práva zaujímat stejné místo, ale i to, že ústavní zakotvení ve srovnání se zákonnou úpravou lépe garantuje nezávislé postavení VOP.

Kromě možnosti ústavního zakotvení VOP se můžeme setkat i s úvahami o možnosti náhrady iniciační funkce VOP funkcí dozorovou. Z toho plyne, zda by VOP neměl být vybaven pravomocí, která mu umožní autoritativně nařizovat chybujícímu správnímu úřadu zjednání nápravy. Proti tomu se staví P. Průcha, který zastává názor, že systém kontroly veřejné správy by neměl být budován pouze na autoritativně nařizovací kontrole, ale naopak by měl být kombinován s i s kontrolou „autoritativně nenařizovací“, která dává veřejné správě příslušný prostor pro jisté „sebeuvědomění“. Kvalita kontroly veřejné

⁸⁷ SLÁDEČEK, V. *Zákon o veřejném ochránci práv, komentář*. Praha: C.H.Beck, 2000. str. XXVI

správy, která je prováděná VOP je pak především dána autoritou samotné osoby vykonávající tuto funkci.⁸⁸

Dalším diskutabilní otázkou je, zda by působnost VOP neměla být rozšířena i na územní samosprávné celky při výkonu samosprávy.⁸⁹ Podle P. Průchy je úřední činnost obcí a krajů významově naprosto srovnatelná s úřední činností státně správního charakteru, a proto se jako žádoucí jeví, aby i tento úřední výkon veřejné správy byl v působnosti VOP. V tomto směru se můžeme nechat inspirovat například Dánskem, kde je ombudsman výrazně orientován na činnost organizace místní správy.⁹⁰

Proti tomuto názoru se však staví JUDr. Sládeček, který považuje za nešťastné, že se působnost VOP od samého počátku své existence vztahuje vedle správy ústřední i na celou správu místní, tedy i obce při výkonu státní správy (v tomto období ještě nebylo krajské zřízení).⁹¹ Dle jeho názoru by zákonná úprava měla odpovídajícím způsobem zahrnovat nedotknutelnost v oblasti samostatné působnosti územních samosprávných celků.

Mezi často diskutované návrhy týkající se možnosti posílení faktického významu Veřejného ochránce práv, náleží i rozšíření jeho práva napadnout u Ústavního soudu jak podzákonný předpis, tak i zákon. Jedním z návrhů je i možnost VOP ve výjimečných případech podávat ústavní stížnost za konkrétního stěžovatele za jasně stanovených a restriktivních podmínek, a to v případě, když by stížnost svým významem výrazně přesahovala vlastní zájmy stěžovatele. Vhodnou alternativou by mohla být kombinace obou uvedených možností, tedy zavedení možnosti VOP podat návrh na zrušení právního předpisu (včetně zákona), aplikovaného v dané věci, ale výhradně současně s ústavní stížností.⁹²

⁸⁸ PRŮCHA, P. Veřejný ochránce práv a systém kontroly veřejné správy. In *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti*, str. 50

⁸⁹ Orgány územní samosprávy, vykonávají-li svou samosprávnou působnost, může VOP oslovit toliko v rámci prováděného šetření vůči orgánu, který je v jeho působnosti, s žádostí o poskytnutí součinnosti podle § 16 zákona o Veřejném ochránci práv

⁹⁰ <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/konference.php&doc=84>

⁹¹ SLÁDEČEK, V. Veřejný ochránce práv: česká varianta ombudsmana skutečností. *Právní rozhledy*. 2001, číslo 8

⁹² ŠIMÍČEK, V. Důvody ústavního zakotvení..., str. 26-27

Z pohledu volby VOP je třeba zmínit skutečnost, že v české právní úpravě není zakotven požadavek na vysokoškolské právnické vzdělání. Dle mého názoru by měl být zákon změněn v tom smyslu, aby právě jednou ze základních podmínek volitelnosti bylo dosažené vysokoškolské právnické vzdělání. To, že jsou do této funkce stejně voleni lidé s právnickým vzděláním⁹³, nelze považovat za ospravedlňující argument. Osobně považuji stanovení kvalifikačního předpokladu v zákoně za důležitý prvek, neboť práce ombudsmana je prací velmi specializovanou a odborně náročnou.

Veřejný ochránce práv a jeho zástupce jsou v současnosti nominováni a voleni odděleně, bez jakékoliv vzájemné provázanosti. Bylo by dobré, aby měl ochránce možnost se vyjádřit k návrhu kandidátů na funkci jeho zástupce, jehož nominace by neměla být výsledkem „politických obchodů“. Je zapotřebí, aby vedle sebe nestáli lidé s diametrálně odlišnými názory a smýšlením, které jsou předpokladem vzniku problémů.

Přes všechny navrhované změny zákona 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv je nutné zdůraznit, že vzhledem k aplikaci tohoto zákona, která je bez vážnějších problémů, není nutné přistupovat k zásadním změnám. Právní úprava institutu je na velmi dobré úrovni a výše uvedené návrhy představují spíše drobné úpravy.

⁹³ Stejně tak je tomu i v sousední Slovenské republice, kde byl do funkce ombudsmana zvolen také právník Doc. JUDr. Pavel Kandráč, CSc., i když právní úprava nepožaduje vysokoškolské právnické vzdělání

ZÁVĚR

V úvodní části mé práce jsem si za cíl stanovila zhodnotit postavení a činnost Veřejného ochránce práv jako jednu ze záruk zákonnosti ve veřejné správě a objasnit, zda má v této oblasti nezastupitelné místo či je institutem zbytečným. Touto prací jsem se pokusila shrnout všechny své poznatky o jeho fungování a přiblížit je ostatním. Mohu tedy přistoupit k závěrečným postřehům a komentářům, kterými bych si dovolila zhodnotit význam institutu Veřejného ochránce práv.

I když institut Veřejného ochránce práv dosáhl za svého sedmiletého působení určité prestiže a významného postavení, přesto jej někteří zástupci politických stran stále považují za institut nadbytečný, který je nahraditelný ostatními vrcholnými státními úřady. Jedním z nejznámějších kritiků byl i prezident republiky Václav Klaus, který vzniku institutu nebyl příznivě nakloněn. Médii proběhla jeho slova o tom, že tato instituce je dobrou trafikou s mizivě nízkou výkonností.⁹⁴ Podle něj je to úřad, který nikomu nepomohl a nic nepřinesl. Skepsi však podléhali i někteří politikové, kteří vedli na toto téma dlouhé politické diskuze. Pod palbou kritiky je také finanční náročnost instituce či neustále se rozšiřující počet zaměstnanců Kanceláře veřejného ochránce práv.

Přes veškeré argumenty, které zpochybňují důvodnost existence tohoto institutu se přikláním k názoru, že pro moderní demokratickou společnost není tento institut zbytečným přepychem, ale institutem, který zde má své opodstatněné a nezastupitelné místo. Jeho jedinečnost nespočívá pouze v tom, že Veřejný ochránce práv je často posledním místem, kam se mohou občané obrátit se svými stížnostmi, pokud se cítí být poškozeni na svých právech a neorientují se ve složité problematice veřejné správy a právního řádu, ale také ve zlepšení vztahu mezi obyčejnými občany a státní mocí. Důležitým faktorem z hlediska dostupnosti instituce je i skutečnost, že v souvislosti s jeho využitím nejsou pro občany spojeny žádné náklady.

Častým argumentem namířeným proti Veřejnému ochránci práv jsou tvrzení, že pro kontrolu státní správy postačí soudy.

⁹⁴ MELICHAR, M., SCHMARZ, M. *Klaus vs. Ombudsman* [online]. Dostupný na WWW: <http://www.profit.cz/trafika/4524.html>

I když soudní rozhodování je díky vynutitelnosti rozhodnutí účinnější, Veřejný ochránce práv je vybaven odlišnými pravomocemi a úkoly než soudy. Není svázán procesními pravidly, může proniknout hlouběji do určitých detailů, procedura je rychlejší, jednodušší a méně formální a pro občana přívětivější, neboť nepodléhá soudním poplatkům.

Přestože institut Veřejného ochránce práv působí v České republice oproti jiným institucím poměrně krátce, dostal se do povědomí široké veřejnosti. Je zjevné, že důvěra občanů v tento institut evidentně roste, což dokládá nárůst počtu přijatých podnětů v roce 2006, který byl nejvyšší od doby jeho vzniku. Výrazně také roste počet podnětů, které byly podány elektronickou poštou nebo prostřednictvím elektronické podatelny umístěné na webových stránkách Veřejného ochránce práv. Jedním z důvodů získání důvěry občanů je zajisté dostatečná informovanost o činnosti ochránce prostřednictvím různých médií a informačních tiskovin. Naproti tomu je zřejmé, že povědomí veřejnosti o rozsahu působnosti ochránce nedosáhlo vysoké úrovně, což dokazuje skutečnost, že z celkového počtu podávaných podnětů převažují ty, které nespadají do jeho působnosti. Je ale nutné si uvědomit, že v řadě jiných zemí je toto procento mnohem vyšší než u nás.

A tak i přesto, že instituce Veřejného ochránce práv je v našem právním řádu nová a není ještě příliš zakořeněná, lze o ní říci, že není strnulá, reaguje na potřeby společnosti a současně s ní se také vyvíjí. Už dnes můžeme pozorovat její přínos v tom, že s existencí instituce vznikl nový nezávislý subjekt, který se účastní procesu ochrany práv a svobod a kontroluje jejich dodržování. Je vykonavatelem veřejné kontroly nad mocí výkonnou, která je reprezentována správními úřady a významným činitelem v systému záruk zákonnosti veřejné správy.

Na faktické uplatnění jeho pravomoci a působnosti jsem poukázala v analytické části práce. V této složité kauze jsme se mohli přesvědčit o významu jeho šetření, které poukázalo na velkou řadu systémových chyb. Bylo doporučeno několik opatření k nápravě, z nichž většina byla přijata a sám Veřejný ochránce práv tuto kauzu i nadále sleduje.

Veřejný ochránce práv svou koncepcí systém kontroly veřejné správy podstatným způsobem obohatil a domnívám se, že o svých kvalitách a přínosu během svého působení již přesvědčil širokou část veřejnosti.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Knižní literatura:

COUFALOVÁ, G. *Veřejný ochránce práv jako součást systému záruk zákonnosti ve veřejné správě*. Rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta. Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva, 2005. 134 s. Vedoucí rigorózní práce JUDr. Jana Jurníková, PhD.

FRUMAROVÁ, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy v Českém právním řádu*. Praha: Linde Praha, 2005. 246 s. ISBN 80-7201-505-2.

HRABCOVÁ, D. *Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2006*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 117 s. ISBN 978-80-210-4259-9.

KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. 120 s. ISBN 80-210-2944-7.

KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci dne 22. března 2006*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 265 s. ISBN 80-210-4001-7.

KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Působení ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 5. června 2003*. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 139 s. ISBN 80-210-3202-2.

PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda : I. díl Obecná státověda*. Praha: Linde Praha, 1998. 365 s. ISBN 80-7201-141-3.

PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda: II. díl Ústavní právo České republiky Část I*. Praha: Linde Praha ., 2001. 551 s. ISBN 80-7201-273-8.

PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část. 7. doplněné a aktualizované vyd.* Brno: Masarykova univerzita, 2007. 420 s. ISBN 978-80-210-4276-6.

SLÁDEČEK, V. *Zákon o veřejném ochránci práv: Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2000. 167 s. ISBN 80-7179-445-7.

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a. s., 2005. 380 s. ISBN 80-7357-060-2.

Časopisecké stati a články:

KOLMAN, P. Vše důležité o ombudsmanovi 1. *Moderní obec*. 2002, č. 6.

NEUMANNOVÁ, H. Veřejný ochránce práv (Konzultace). *Veřejná správa*. 2000, č. 46.

PĚŘENICA, L. Čunek chce vystěhovat Romy z Valašska. *Týdeník Jalovec*. 25. 7. 2006.

POLIÁN, M. Principy dobré správy a zákon o veřejném ochránci práv. *Veřejná správa*. 2000, č. 46

SLÁDEČEK, V. Veřejný ochránce práv: česká varianta ombudsmana skutečností. *Právní rozhledy*. 2001, roč. 9, č.8.

Právní předpisy:

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 381/2005 Sb., změna zákona o Veřejném ochránci práv a některých dalších zákonů

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 564/2001 Z.z., o veřejném ochranci práv

Zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky

Ústava Polské republiky [online]. [cit. 2007-11-15]. Dostupná na WWW: <<http://www.brpo.gov.pl/index.php?md=1371&s=3>>.

Internetové zdroje:

Historie a obecné zakotvení institutu ombudsmana [online]. [cit. 2007-11-10]. Dostupný na WWW: <<http://www.ochrance.cz/ombudsman/ochrance.php>>.

Český veřejný ochránce práv [online]. [cit. 2007-11-07]. Dostupný na WWW: <<http://www.ochrance.cz/ombudsman/obecne.php>>.

Statut Kanceláře veřejného ochránce práv [online]. [cit. 2007-11-07]. Dostupný na WWW: <<http://www.ochrance.cz/kancelar/statut.php>>.

Ochrana osob omezených na svobodě [online]. [cit. 2007-11-18]. Dostupný na WWW: <<http://www.ochrance.cz/cinnost/ochrana.php>>.

Nové povinnosti Veřejného ochránce práv spočívající v provádění systematických návštěv míst s osobami omezenými na svobodě [online]. [cit. 2007-11-18]. Dostupný na WWW: <<http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/ochrana.php&doc=350>>.

Závěrečné stanovisko ve věci vystěhování romských obyvatel z pavlačového domu na ulici Smetanova č. p. 1336 ve Vsetíně [online]. [cit. 2007-12-01]. Dostupný na WWW: <<http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/stanoviska.php&doc=709>>.

Souhrnná zpráva Veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2002 [online]. 2003. [cit. 2007-12-15]. Dostupný na WWW:

<<http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/zpravy.php&doc=45>>.

GRYGAR, J., STÖCKELOVÁ, T. *Příčiny a souvislosti stěhování vsetínských Romů z pavlačového domu č. p. 1336 v říjnu 2006. Zpráva z šetření* [online]. [cit. 2008-01-25]. Dostupný na WWW: <http://www.dzeno.cz/docs/vsetin_final_070228_FINALE.pdf>.

Vsetín při vystěhování romských rodin pochybil [online]. [cit. 2007-12-01]. Dostupný na WWW:

<<http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/index.php&doc=711>>.

Elektronický archiv deníku MF Dnes: Romy přivezli tajně. V noci [online]. [cit. 2008-02-04]. Dostupný na WWW: <<http://mfdnes.newtonit.cz/default.asp?cache=67562>>.

Vyhodnocení splnění uložených opatření k nápravě [online]. [cit. 2007-12-05]. Dostupný na WWW:

<<http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/stanoviska.php&doc=857>>.

Ochránci práv kritizují Česko za rasismus [online]. [cit. 2008-01-12]. Dostupný na WWW: <<http://www.diskriminace.info/dt-aktuality/kveten2007.phtml>>.

Verejný ochranca práv v Slovenskej republike [online]. [cit. 2007-11-15]. Dostupný na WWW: <<http://www.vop.gov.sk/vznik-a-vyvoj-v-slovenskej-republike>>.

MELICHAR, M., SCHMARZ, M. *Klaus vs. Ombudsman* [online]. 13. 10. 2003. [cit. 2008-02-15]. Dostupný na WWW: <<http://www.profit.cz/trafika/4524.html>>.

Ostatní zdroje

HORÁKOVÁ, M. pracovnice Kanceláře veřejného ochránce práv [rozhovor 20. 1. 2008]

STEJSKALOVÁ, E. tisková mluvčí města Vsetín [rozhovor 4. 2. 2008]

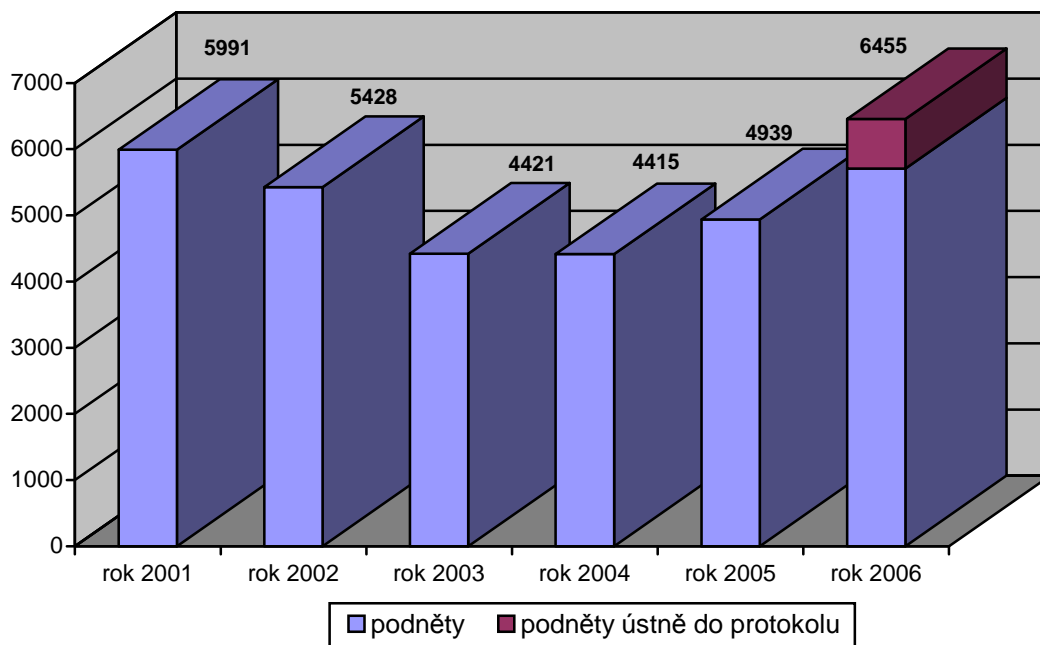
ŽÁRSKÝ, D. ředitel Diakonie ČCE Vsetín [rozhovor 3. 11. 2007]

SEZNAM PŘÍLOH

P I: Počty přijatých a vyřízených podnětů v roce 2006

PŘÍLOHA P I: POČTY PŘIJATÝCH A VYŘÍZENÝCH PODNĚTŮ V ROCE 2006

V roce 2006 bylo Veřejnému ochránci práv doručeno celkem 6455 podnětů. Jsou zde zahrnuty i podněty, které byly učiněny ústně do protokolu v Kanceláři veřejného ochránce práv, což se v minulých letech do celkového počtu podnětů nezapočítávalo.



Obrázek 1. Přijaté podněty v jednotlivých letech

Pokud porovnáme srovnatelná čísla (bez započítání podnětů učiněných ústně do protokolu), byl v roce 2006 doručen druhý nejvyšší počet podnětů po roce 2001, což bylo v prvním roce působení institutu.

V roce 2006 využil Veřejný ochránce práv v 36 případech své oprávnění jednat ze své vlastní iniciativy. Počet těchto šetření zůstal zhruba na stejné úrovni jako v roce 2005. Jednalo se zejména o problémy, které ochránce pokládal za důležité prošetřit a o nichž se dověděl ze sdělovacích prostředků nebo vyplynuly jako vedlejší informace.

V roce 2006 také narostl počet podnětů podaných elektronicky na 1137 podnětů, což představuje ve srovnání s rokem 2005 nárůst o 43%. Bylo doručeno i několik žádostí opatřených zaručeným elektronickým podpisem.

Struktura podnětů z hlediska působnosti ochránce se oproti minulým letům moc nezměnila.

Tabulka 1. Poměr stížností v působnosti a mimo působnost v jednotlivých letech

rok	2001	2002	2003	2004	2005	2006
podněty v působnosti	50%	56%	55%	58%	57%	55%
podněty mimo působnost	50%	44%	45%	42%	43%	45%

Z tabulky lze vyčíst, že převažovaly podněty směřující do působnosti Veřejného ochránce práv. Nižší podíl těchto podnětů v roce 2006 oproti předchozím dvěma letům byl způsoben tím, že od roku 2006 jsou zde zahrnuty i podněty podané ústně do protokolu a vyřízené na místě pracovníkem Kanceláře veřejného ochránce práv. I přes tuto skutečnost je počet podnětů mimo působnost ochránce poměrně vysoký, což značí o nízkém povědomí veřejnosti o rozsahu jeho působnosti.

Doručené podněty jsou tříděny nejen z hlediska působnosti Veřejného ochránce práv, ale také podle jednotlivých právních oblastí a úseků státní správy.

Tabulka 2. Počty přijatých podnětů dělené dle oblastí v působnosti ochránce v letech 2003-2006

Přijaté podněty v působnosti dle oblastí	2003	2004	2005	2006
Pozemkové právo a restituce	236	215	179	189
Zdravotnictví a péče o zdraví	141	221	238	286
Sociální zabezpečení	436	393	540	719
Stavby a regionální rozvoj	274	369	346	428
Daně, poplatky a cla	149	159	173	161
Ochrana životního prostředí	67	78	91	78
Ochrana práv dětí, mládeže a rodiny	92	105	118	182
Armáda, policie a vězeňství	170	184	244	291

Věci cizinců	88	88	92	86
Vnitřní správa	62	69	77	114
Státní správa soudnictví	308	242	254	347
Doprava a spoje	70	85	97	213
Správní trestání a ochrana dle § 5 ObčZ	92	101	131	136
Správa zaměstnanosti a práce	51	72	66	83
Samospráva, územní členění a právo na informace	21	28	18	30
Ostatní nezařazené obory v působnosti VOP	178	168	152	189
Správa státního zastupitelství	-	-	-	9

Tabulka 3. Počty přijatých podnětů dělené dle oblastí mimo působnost ochránce v letech 2003-2006

Přijaté podněty mimo působnost dle oblastí	2003	2004	2005	2006
Konkurz a konkurzní řízení	51	62	67	68
Civilněprávní věci	991	968	1228	1890
Trestněprávní věci	436	383	383	467
Ostatní obory mimo působnost VOP	238	177	180	177
Samostatná působnost územně samosprávných celků	270	248	265	312

Z výše uvedených údajů vyplývá, že se zvýšení počtu doručených podnětů v roce 2006 projevilo téměř ve všech oblastech. Největší nárůst je však v oblasti sociálního zabezpečení, staveb a regionálního rozvoje, ochrany práv dětí, mládeže a rodiny, dopravy a

spojů a státní správy soudnictví. Od 1. 1. 2006 je v působnosti ochránce také správa státního zastupitelství.

Z celkového počtu podnětů vyřízených v roce 2006 jich bylo:

1 592 odloženo z důvodu nedostatku působnosti nebo nedoplnění náležitostí podnětu po výzvě k doplnění, či odložení podnětu pro zjevnou neopodstatněnost.

4 026 objasněno, aniž by ochránce zahájil šetření. Jednalo se o záležitosti v působnosti i mimo působnost ochránce. Buď ochránce poskytl právní radu nebo stěžovatele informoval o obdobných podnětech, kdy zahájil obecnější šetření z vlastní iniciativy, které by mělo vést k systémovému řešení problému.

303 uzavřeno s tím, že ochránce konstatoval, že **nedošlo k porušení právních předpisů ani jiným pochybením**.

406 uzavřeno konstatováním, že při šetření **bylo zjištěno porušení právních předpisů** ze strany úřadů nebo došlo k **jiným pochybením**.

V **321 případech shledal** ochránce **opatření**, která prováděl úřad za účelem nápravy za **dostačující**.

V **76 případech** bylo ochráncem zpracováno **závěrečné stanovisko** včetně **opatření k nápravě**. Šlo o případy, kdy ochránce považoval opatření přijatá úřadem za nedostatečná nebo se úřad ve stanovené lhůtě k zjištěním ochránce nevyjádřil.

V **9 případech** využil ochránce sankčního oprávnění a o svých zjištěních **vyrozuměl nadřízený úřad** či **informoval veřejnost**.